

Univerzita Karlova v Praze
Právnická fakulta

Disertační práce

Hlavní následky porušení práva EU členskými státy EU

Main Consequences of Violation of EU Law by Member States

Únor 2012

Mgr. Jindřich Neubauer

Prohlašuji, že jsem předkládanou disertační práci vypracoval samostatně, všechny použité prameny a literatura byly řádně citovány a práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

V Praze dne

Podpis:

Poděkování: Děkuji doc. JUDr. Richardu Královi Ph.D, LL.M. za odborné vedení a cenné věcné rady při zpracování této disertační práce. Rád bych rovněž poděkoval své ženě Ester za její trpělivost, toleranci a obětavost, se kterou mě podporuje a povzbuzuje při plnění mých snů.

Obsah

1	ÚVOD	6
2	PORUŠENÍ PRÁVA EU ZE STRANY ČLENSKÉHO STÁTU	10
3	ODPOVĚDNOST ČLENSKÉHO STÁTU ZA ŠKODU ZPŮSOBENOU JEDNOTLIVCI	12
3.1	VYMEZENÍ ODPOVĚDNOSTI STÁTU ZA ŠKODU	13
3.2	REALIZACE ZÁSADY ODPOVĚDNOSTI STÁTU ZA ŠKODU V PRÁVNÍM ŘÁDU ČLENSKÝCH STÁTŮ	17
3.2.1	<i>Česká republika</i>	18
3.2.1.1	Podmínky vzniku odpovědnosti státu za škodu dle tuzemské právní úpravy	20
3.2.1.2	Návrh šesté novely zákona o odpovědnosti státu za škodu	39
3.2.1.3	Shrnutí.....	42
3.2.2	<i>Slovensko</i>	45
3.2.3	<i>Německo</i>	49
4	ŘÍZENÍ PRO PORUŠENÍ SMLUV.....	54
4.1	PŘEDPOKLADY ZAHÁJENÍ ŘÍZENÍ PRO PORUŠENÍ SMLUV	55
4.1.1	<i>Příčetelnost jednání státu</i>	57
4.1.1.1	Porušení práva EU orgány moci soudní.....	59
4.1.1.2	Obecná praxe v rozporu s právem EU.....	67
4.1.2	<i>Povaha porušené normy</i>	69
4.2	PRŮBĚH ŘÍZENÍ DLE ČL. 258 SFEU	74
4.2.1	<i>Postup před zahájením řízení</i>	75
4.2.1.1	Stížnost Komisi na porušení práva EU	78
4.2.1.2	Pre – 258 dopis	80
4.2.1.3	EU Pilot.....	82
4.2.2	<i>Správní fáze řízení pro porušení Smluv</i>	87
4.2.2.1	Formální upozornění.....	93
4.2.2.2	Odůvodněné stanovisko	94
4.2.2.3	Přístup veřejnosti k dokumentům.....	96
4.2.3	<i>Soudní fáze řízení</i>	104
4.2.3.1	Předběžná opatření.....	111
4.2.3.2	Obrany členských států	117
4.2.3.3	Účinky rozsudku Soudního dvora	125
4.3	ZRYCHLENÉ POSTUPY	137
4.4	ŘÍZENÍ DLE ČL. 259 SFEU	138
4.5	SANKČNÍ ŘÍZENÍ DLE ČL. 260 SFEU	142
4.5.1	<i>Řízení pro nerespektování rozsudku Soudního dvora</i>	143
4.5.1.1	Průběh řízení pro nerespektování rozsudku Soudního dvora	145
4.5.1.2	Metoda výpočtu sankce	149
4.5.1.3	Relevantní judikatura Soudního dvora.....	156
4.5.1.4	Shrnutí.....	174
4.5.2	<i>Řízení pro nenotifikaci směrnice přijaté legislativním postupem</i>	176
4.5.3	<i>Závěr</i>	184
4.6	ZASTUPOVÁNÍ ČLENSKÝCH STÁTŮ V ŘÍZENÍCH O PORUŠENÍ SMLUV	187
4.6.1	<i>Česká republika</i>	187
4.6.1.1	Odbor kompatibility Úřadu vlády	188
4.6.1.2	Vládní zmocněnec pro zastupování České republiky před Soudním dvorem EU	188
4.6.1.3	Statistika řízení o porušení Smluv v České republice	192
4.6.1.4	Rozsudek Soudního dvora ve věci C – 343/08 Komise v. Česká republika	193
4.6.2	<i>Bulharsko</i>	198
4.6.3	<i>Lotyšsko</i>	199
5	SPECIFICKÉ POSTUPY VYMÁHÁNÍ PRÁVA EU	201
5.1	NÁSLEDKY NERESPEKTOVÁNÍ HODNOT EU ZE STRANY ČLENSKÉHO STÁTU	201
5.2	SANKCE DLE POSTUPU PŘI NADMĚRNÉM SCHODKU	203

6	ZÁVĚR.....	206
7	POUŽITÁ LITERATURA	212
7.1	SOUDNÍ ROZHODNUTÍ.....	212
7.2	ČLÁNKY A MONOGRAFIE.....	219
7.3	DOKUMENTY EVROPSKÉ KOMISE.....	224
7.4	ELEKTRONICKÉ ZDROJE.....	225

1 Úvod¹

Evropská unie zakotvila ve svém právu řadu mechanismů, jimiž je zajištěno vymáhání unijních norem vůči členskému státu, nicméně cílem této disertační práce je analýza zejména dvou hlavních následků porušení unijního práva ze strany členského státu. Tím prvním je zásada odpovědnosti státu za škodu způsobenou jednotlivci porušením práva EU. Druhou zkoumanou problematikou je fungování řízení pro porušení Smluv dle ustanovení čl. 258 a nás. Smlouvy o fungování EU (dále též SFEU). V práci jsou rovněž zmíněny některé další důsledky nerespektování unijních norem, a to zejména ty, které v poslední době prodělaly změny či jsou ve vztahu k rozebíraným institutům často zmiňovány, nicméně komplexní rozbor všech možných negativních konsekvencí porušení práva EU by byl nad rámec předkládané práce.

Ke zvoleným institutům je třeba hned v úvodu uvést, že se od sebe liší co do svého původu, reálného fungování i zohlednění v odborné literatuře. Proto jsem v práci k oběma zvolil odlišný přístup, abych mohl lépe reflektovat jejich odlišnosti. Nicméně jak bude uvedeno dále v textu, jedná se současně o spojené nádoby, které musí být zkoumány nejen samostatně, ale i ve vzájemných souvislostech, kdy například rozsudek vydaný v rámci řízení pro porušení Smluv může významně zvýšit šance jednotlivce domoci se náhrady škody vůči členskému státu. Přestože tedy rozdílnost obou institutů vede k částečné modifikaci cílů práce či metod zkoumání, věřím, že jejich vzájemná analýza vytváří z předkládané práce synergický celek, který uceleně analyzuje vybrané důsledky pochybení členských států ve vztahu k právu EU. K napsání této práce mě tedy vedla snaha uchopit a rozebrat dva relativně odlišné, ale provázané instituty, které slouží k zajištění řádného uplatňování práva EU.

V rámci zkoumání odpovědnosti státu za škodu se zaměřím zejména na dosud ne zcela vyjasněné otázky vnitrostátní realizace této unijní zásady v právních řádech členských států s hlavním zaměřením na Českou republiku. Mým záměrem není opakovaně rozebírat již v současné době ustálenou judikaturu Soudního dvora (dále též

¹ Ve své práci vycházím ze stavu právní úpravy platné k 31. prosinci 2011 a k tomuto dni uveřejněné judikatury. Veškeré citace v této práci odkazující na konkrétní ustanovení primárního práva jsou učiněny ve shodě se změnami provedenými Lisabonskou smlouvou a je tedy odkazováno ke Smlouvě o fungování EU, resp. Smlouvě o EU ve znění Lisabonské smlouvy. Pouze v případě přímé citace rozsudku Soudního dvora či stanoviska generálního advokáta je zachováno číslování platné v době vydání rozhodnutí. Použitá terminologie vychází rovněž ze znění zakládajících smluv ve znění Lisabonské smlouvy.

Soud) ohledně jednotlivých prvků odpovědnostního vztahu. V tomto lze odkázat na řadu zahraničních i tuzemských publikací. Za více přínosné považuji snahu o identifikování možných variant řešení promítnutí této judikatury do vnitrostátního právního řádu. Tato problematika je velmi aktuální i v České republice, což dokumentuje v práci analyzovaná v nedávné době předložená novela zákona o odpovědnosti státu za škodu. V tomto ohledu bych tedy hlavní přínos této práce spatřoval v nastínění silných a slabých stránek jednotlivých vnitrostátních reakcí, ať ze strany moci zákonodárné či soudní na judikaturu Soudního dvora a v navržení možného řešení reflektujícího současný stav legislativy a judikatury v České republice.

Mírně se liší cíle v případě řízení pro porušení Smluv. Tento institut je totiž více doménou národních úředníků hájících zájmy státu před Komisí či Soudním dvorem, kdy ze strany odborné veřejnosti je, dle mého názoru, tomuto tématu věnována menší pozornost. V literatuře či médiích je řízení pro porušení Smluv uváděno především jako hrozba sankce za nerespektování práva EU, kdy v této souvislosti občas dochází k jisté zkratkovitosti až nepřesnostem. Je tedy v tomto případě přínosné rozebrat tento institut více podrobně, protože takový ucelený rozbor v českém právním prostředí chybí. Kromě toho se jedná o velmi významné a aktuální téma, kdy Česká republika čelí v současné době řadě těchto řízení. Nelze rovněž opomenout ani významné změny, které v této oblasti přinesla Lisabonská smlouva. Zpracovávaná disertační práce by tak v tomto ohledu mohla sloužit i jako vodítko pro státní úředníky hájící zájmy státu v tomto řízení, kdy na základě analýzy judikatury Soudního dvora a souvisejících sdělení Komise je popsán a kriticky zhodnocen celý proces včetně případných možných obran ze strany členských států.

Jak bylo uvedeno výše, liší se od sebe oba instituty i způsobem svého zakotvení v právu EU. Tato odlišnost předurčuje použitou metodu zkoumání dané problematiky. Vzhledem ke skutečnosti, že princip odpovědnosti státu za škodu způsobenou jednotlivci vychází zejména z judikatury Soudního dvora a v psaném právu nalezneme pouze obecná východiska k vymezení této zásady, lze použitou metodu zpracování předkládané disertační práce nazvat jako deskriptivně analytickou. Vycházím tedy zejména z rozboru judikatury Soudu jako primárního zdroje poznání tohoto druhu odpovědnosti, kterou následně analyzuji a podrobuji zkoumání ve světle vnitrostátních reakcí na její vymezení. Závěry obsažené v judikatuře Soudního dvora je třeba zobecnit a kriticky zhodnotit, tak aby bylo možno nastínit eventuální metody

promítnutí zásady odpovědnosti státu do vnitrostátního právního řádu. V tomto ohledu je třeba pracovat obdobně i s judikaturou soudů národních, a to jak zahraničních, za účelem hledání inspirace, tak vnitrostátních, které vymezují mantinely aplikace této unijní zásady v České republice. Používám tedy zejména metodu indukce, kdy z jednotlivých sporů a soudních rozhodnutí vyvozují obecné závěry o charakteristice a fungování principu odpovědnosti státu za škodu. Obdobné metody zkoumání byly použity i v souvislosti s rozbořem řízení pro porušení Smluv, kde kromě nezastupitelné role judikatury Soudního dvora, je třeba rovněž zkoumat text primárního práva a zejména změny provedené ve Smlouvě o fungování EU, stejně tak jako související sdělení Komise, která představují její politiku v uvedené oblasti. I zde tedy vycházím především z rozboru jednotlivých případů, kdy na základě této analýzy abstrahuji jednotlivé principy a zákonitosti celé procedury. Na druhou stranu je třeba z obecně konstruovaných článků Smluv a prohlášení či sdělení Komise vyvodit konkrétní a specifické závěry vztahující se k analyzovaným otázkám.

S uvedeným způsobem zkoumání dané problematiky rovněž souvisí volba pramenů, které jsem použil při psaní předkládané disertační práce. Primární a nezastupitelnou roli zde hraje judikatura Soudního dvora EU. Přestože například v oblasti odpovědnosti státu za škodu lze vycházet i z odborné literatury shrnující nejvýznamnější judikaturu v této oblasti, obracel jsem se v práci v převážné většině případů přímo k jednotlivým rozsudkům Soudu. Toto platí ještě více ohledně judikatury tuzemské, kdy v tomto případě je relevantní vnitrostátní literatury velmi málo. Nicméně odborná literatura jak tuzemská, tak zahraniční byla při psaní práce rovněž významně využívána, kdy jsem zejména čerpal z kritických článků hodnotících sporné otázky vyplývající z někdy nesourodé judikatury Soudu. Nezastupitelnou roli rovněž sehrává odborná literatura v oblastech, kde judikatura dosud chybí, což se týká zejména změn, které přinesla Lisabonská smlouva.

Práce je strukturována do šesti hlavních kapitol. V obecném úvodu je vymezen předmět předkládané práce a metody zkoumání dané oblasti. Tato část rovněž obsahuje důvody, které mě vedly k napsání této práce. Následující kapitola slouží k úvodu do problematiky odpovědnosti členského státu za škodu, kdy tato od sebe odlišuje dva hlavní zkoumané instituty, tedy odpovědnost členského státu za škodu způsobenou jednotlivci porušením práva EU a řízení pro porušení Smluv. Následující část práce je již zaměřena přímo na rozbor odpovědnosti členského státu za škodu způsobenou

jednotlivci porušením práva EU a to zejména se zaměřením na vnitrostátní realizaci této zásady v České republice. Nicméně zmíněny jsou i reakce na dotčenou judikaturu Soudního dvora ze strany národních soudů jiných členských států EU se zdůrazněním situace v Německu a na Slovensku. Druhou stěžejní částí zpracovávané práce je analýza problematiky řízení pro porušení Smluv. Tato část je rozsahově obsáhlejší, kdy uvedené je způsobeno mou snahou reagovat na aktuální vývoj v této problematice a to zejména s ohledem na výrazný nárůst rozsudků Soudního dvora stanovících sankce za nerespektování předchozího rozsudku a změny způsobené přijetím Lisabonské smlouvy. Poslední část předkládané disertační práce je věnována shrnutí závěrů vyvozených v předcházejících kapitolách. Zde jsou tedy uvedeny úvahy *de lege ferenda* ve vztahu k zákonu o odpovědnosti státu za škodu a navrženy možné změny fungování řízení pro porušení Smluv.

2 Porušení práva EU ze strany členského státu

Evropská unie jako společenství členských států je založena na hodnotách právního státu a respektu k lidským právům.² Unie má právní základ v podobě zakládajících smluv a své politiky realizuje prostřednictvím právních aktů zejména sekundárního práva. Pro plnění cílů, které si Evropská unie vytyčila, je tedy nezbytné, aby jak orgány Unie, tak členské státy plně respektovaly tato právní pravidla. Je ovšem třeba si uvědomit, že rozsah této úpravy je značný a klade na členské státy vysoké nároky na zajištění řádného uplatňování unijních norem na svém území. Pro představu ohledně objemu sekundární legislativy lze uvést, že na konci roku 2009 existovalo v právu EU přibližně 6140 nařízení a téměř 1820 směrnic.³ Tyto předpisy je tedy třeba řádně implementovat do vnitrostátních právních řádů všech 27 členských států, a to buď transpozicí směrnic tj. promítnutím jejich ustanovení do vnitrostátní legislativy či přizpůsobením právního řádu za účelem zajištění řádné aplikace nařízení. V potaz je samozřejmě třeba vzít i samotné normy práva primárního, ostatní prameny práva sekundárního, judikaturu Soudního dvora EU či obecné zásady právní. Plnění závazků vyplývajících ze Smluv či ostatních aktů orgánů EU je primárně odpovědností členských států, kdy ony musí učinit všechna vhodná opatření k zajištění splnění těchto úkolů a usnadnění činnosti Unie v této sféře. Tato povinnost vyplývá přímo z primárního práva, které upravuje tzv. závazek loajality či též upřímné spolupráce, který, jak bude uvedeno několikrát dále, je nesmírně důležitý i při vymezování odpovědnosti státu za případné nerespektování pravidel vyplývajících z unijní legislativy.⁴

K vynucení plnění práva EU či získání náhrady za porušení tohoto práva může v zásadě dojít dvojí cestou.⁵ Tyto varianty řešení pochybení státu bývají různě nazývány, od, dle mého názoru, nevhodně použitých pojmů veřejný a soukromý způsob, přes členění na porušení ve velkém a pouze vůči jednotlivci,⁶ smluvní a mimosmluvní, až po dělení na pochybení uplatnitelná na unijní, popřípadě národní úrovni. Již z výše

² Viz čl. 2 Smlouvy o Evropské unii (dále jen SEU)

³ 27. výroční zpráva Komise o kontrole uplatňování práva EU, KOM(2010) 538, str. 2

⁴ Viz čl. 4 odst. 3 SEU

⁵ Další variantou by mohl být například postup dle čl. 7 SEU či mimo rámec unijní úpravy žaloba jednotlivce k Evropskému soudu pro lidská práva.

⁶ Týč, V., Základy práva Evropské unie pro ekonomy, Linde, 2004, str. 100

uvedené terminologické nepřesnosti, která je někdy v této oblasti používána, je patrné, že se nejedná o přesně stanovené pojmy s ostře oddělenými hranicemi bez vzájemných vazeb a závislostí, naopak mohou samozřejmě nastat i případy, kdy na základě jednoho pochybení budou uplatněny oba dva druhy odpovědnosti.⁷ Nicméně by bylo značně nevhodné toto členění opomíjet a nelze tyto varianty slučovat či zaměňovat, každá má totiž zcela odlišné cíle, předpoklady, prvky, způsoby a následky uplatnění. V následujících částech práce se budu věnovat jak variantě odpovědnosti státu za porušení unijního práva ve velkém, jež narušuje právní vztahy obecně, kdy tato má některé podobné prvky s odpovědností mezinárodní, tak odpovědností státu za škodu způsobenou jednotlivci, jež je blízká vnitrostátní odpovědnosti státu za výkon veřejné moci.

⁷ Toto lze prezentovat na případu neprovedení směrnice 80/987/EEC Itálií, kdy bylo nejprve Soudním dvorem rozsudkem 22/87 Komise v. Itálie vysloveno porušení závazku plynoucího z práva EU (bod 38) a následně byla Itálie shledána povinnou k náhradě škody ve známém judikátu Francovich – spojené věci C-6/90 a C-9/90.

3 Odpovědnost členského státu za škodu způsobenou jednotlivci

Již od začátku evropské integrace zakotvilo právo EU ve své zakládající Smlouvě o založení EHS institut mimosmluvní odpovědnosti Unie za škodu způsobenou jednotlivci, nicméně obdobná úprava z hlediska odpovědnosti členského státu stanovena nebyla. Tímto tedy vznikla nerovnováha v ochraně práv jednotlivce, jež pro něj vyplývají z unijního práva. Je zřejmé, že tento fakt neznamenal, že by měla být plně odpovědná jen EU a nikoliv členské státy, ale obdobná úprava ohledně státu chyběla. Bylo tedy třeba vymezit odpovědnost státu a případně i její vztah k odpovědnosti EU, neboť tyto dva instituty, jak později uznal i Soudní dvůr, by se neměly v závislostech lišit⁸ a ochrana práv, které jednotlivec odvozuje z práva Unie, by neměla být bez vážného důvodu odlišná, podle toho, kdo je povinný škodu nahradit. Této mezery si byl vědom i Soudní dvůr, který od počátku svého fungování naznačoval a upozorňoval, že i členské státy jsou povinny nahradit jednotlivci škodu vzniklou porušením práva EU.⁹ Stěžejní rozhodnutí, které definitivně zakotvilo do unijní právní úpravy institut odpovědnosti státu za škodu způsobenou jednotlivci porušením práva EU, bylo vyneseno až 19. listopadu 1991 ve známém rozsudku Francovich.¹⁰

V následujícím textu stručně shrnu dotčenou judikaturu Soudního dvora, abych mohl na jejím základě přistoupit k analýze vnitrostátní právní úpravy odpovědnosti státu za škodu. Cílem této části práce není znovu opakovat a rozebírat dnes již notoricky známé rozsudky Soudního dvora, kdy postačuje odkázat na bohatou časopiseckou a monografickou literaturu.¹¹ Přínosnější se mi jeví zaměřit se na vnitrostátně relevantní reakce na tato rozhodnutí Soudního dvora, neboť jak bude ukázáno dále, má řada států se zajištěním plné účinnosti zásady odpovědnosti členského státu za škodu velké potíže. Mezi tyto státy bohužel patří i Česká republika. Je tedy vhodné obrátit pozornost k aktuálním snahám zákonodárce o přizpůsobení tuzemské právní úpravy obsažené v zákoně č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem (dále jen „zákon o odpovědnosti

⁸ C – 352/98 Bergaderm SA

⁹ Rozsudky 6/60 Humblet, 39/72 Komise v. Itálie, 69/75 Russo v. Aima

¹⁰ Rozsudek C – 6 & 9/90 Andrea Francovich and Danila Bonifaci v. Itálie

¹¹ Z česky psané literatury ucelené pojednání poskytuje zejména Malíř J., Odpovědnost členských států za škodu v právu Evropské unie: studie ze soudcovské tvorby práva, Univerzita Karlova, Praha, 2008

státu“) požadavkům práva EU. V tomto ohledu je rovněž třeba vycházet z dotčené judikatury Nejvyššího a Ústavního soudu, neboť ta použití tuzemského zákona velmi omezuje.

3.1 Vymezení odpovědnosti státu za škodu

Jak již bylo uvedeno výše, unijní právo otázku odpovědnosti státu za škodu způsobenou jednotlivci neupravuje a celý tento princip je vystaven za pomoci judikatorní činnosti Soudního dvora. O prvních náznacích ve vývoji této otázky již byla řeč, ale až s rozvojem vnitřního trhu bylo naprosto zřejmé, že tradiční možnosti vymáhání práva v rámci EU, a to zejména prostřednictvím doktríny přímého či nepřímého účinku a žaloby pro porušení Smluv, jsou nedostatečné. Nadto v případech, kdy nebylo možné normě přiřknout přímý, resp. nepřímý účinek, neměl občan členského státu prakticky žádný účinný prostředek k získání náhrady za porušení práva členským státem. Na tento stav reagoval až Soudní dvůr svou judikatorní činností, kterou se snažil zajistit plnou účinnost práva EU.

Rozhodnutí Soudního dvora, která jsou rozhodující pro vymezení odpovědnosti státu, bývají členěna do několika generací.¹² První generace rozhodnutí obecně vymezuje tento princip a vztahuje ho zejména k odpovědnosti za neimplementaci směrnice. V druhé generaci dochází k zobecnění zodpovědnosti na všechny složky státu a různé prohršky, třetí fáze blíže specifikuje konkrétní okolnosti vymáhání nároku, jako například otázky promlčení či rozsahu výše odškodnění a konečně za tzv. čtvrtou generaci lze považovat rozhodnutí ve věci Köbler ohledně odpovědnosti za pochybení národních soudů poslední instance.

Nejdůležitějším rozsudkem pro vymezení odpovědnosti státu je případ Francovich. Itálie včas neimplementovala směrnici 80/987/EHS o ochraně pracovníků v případě nesolventnosti zaměstnavatele a včas nezavedla garanční fond na vyplácení mezd zaměstnancům v takovýchto případech. Tímto svým jednáním se dopustila porušení unijního práva, což bylo následně potvrzeno i rozsudkem Soudního dvora.¹³ Zaměstnanci, mezi něž patřili i pan Francovich a paní Bonifaci, se po zbankrotování svého zaměstnavatele domáhali náhrady nevyplacených mezd

¹² Tridimas, T., Liability for breach of community law: growing up and mellowing down?, Common market law review, 2001, č. 38, str. 303.

¹³ Rozsudek 22/87 Komise v. Itálie

a vzhledem k faktu, že z důvodu neprovedení směrnice nebylo fakticky na koho se obrátit, zažalovali Italskou republiku pro odškodnění. Italský soud se následně v rámci prejudiciálního řízení obrátil na Soudní dvůr s otázkami, zda se jednotlivec může domáhat před národním soudem přímého účinku směrnice a dále, zda je stát odpovědný za škodu způsobenou nesplněním jeho povinnosti.¹⁴ Odpověď na první otázku byla vcelku zřejmá a Soud s ohledem na svoji předchozí judikaturu¹⁵ potvrdil, že se stát vůči jednotlivci nemůže odvolávat na své vlastní pochybení, a tak se jedinec těch ustanovení směrnice, která mají přímý účinek, může dovolávat proti všem národním normám, které jsou s neprovedenou směrnicí v rozporu. Avšak v tomto konkrétním případě nelze ustanovení směrnice přiznat přímý účinek, neboť z ní není jasně identifikovatelná osoba odpovědná k poskytnutí plnění. Výše uvedené by v daném případě znemožňovalo jednotlivcům domoci se svých práv, ale tuto nespravedlnost Soudní dvůr ihned napravil v rámci odpovědi na druhou předloženou otázku. Soud v tomto stěžejním výroku stanovil, v souladu s principy uvedenými v judikátu *Gend en Loos* a *Costa*, že právo EU je samostatným a autonomním právním řádem, jež je schopen přímo ukládat práva a povinnosti nejen státům, ale i jednotlivcům. Dále konstatoval, že by byla zpochybněna plná účinnost norem práva EU a ochrana práv jimi přiznaných by byla oslabena, kdyby jednotlivci neměli možnost obdržet odškodnění v případě pochybení členského státu. Tím tedy judikoval, že zásada odpovědnosti státu za škodu způsobenou jednotlivci jednáním státu je právem EU inherentní a je třeba zejména v případech, kdy se v důsledku nečinnosti státu nelze dovolat přímého účinku. Oporu pro vymezení uvedeného typu odpovědnosti našel Soud také v Smlouvě o EU, a sice v čl. 10 Smlouvy o ES (nyní čl. 4 odst. 3 SEU), podle něhož jsou členské státy povinny přijmout veškerá vhodná obecná i zvláštní opatření k plnění závazků, které vyplývají z unijního práva. Tímto závazkem je i odstraňování následků porušení práva EU.¹⁶ Soudní dvůr dovodil tři podmínky vzniku nároku na náhradu škody: Jednak musí mít směrnice za cíl udělit práva jednotlivcům, dále musí být obsah těchto práv ze směrnice jasně identifikovatelný a konečně musí zde existovat kauzální nexus mezi vzniklou škodou a porušením práva EU státem.¹⁷ Tyto podmínky Soud označil za nutné a dostačující k získání náhrady škody, jejíž přiznání se řídí národními právními řády s tím korektivem, že podmínky

¹⁴ Bod 9 rozhodnutí *Francovich*

¹⁵ 8/81 *Becker v Finanzamt Muenster-Innenstadt*.

¹⁶ Viz bod 36 rozsudku *Francovich*

¹⁷ Bod 40 rozsudku *Francovich*

stanovené takovými vnitrostátními předpisy nesmějí být přísnější než ty, za jakých je možné uplatňovat obdobné nároky vnitrostátní povahy a dále nesmějí být nastaveny tak, aby obdržení náhrady činily nadměru obtížným či prakticky nemožným.¹⁸ Toto rozhodnutí se tak stalo klenotem judikatury Soudního dvora a základem pro stanovení odpovědnosti státu za škodu způsobenou jednotlivci. Dalšími rozhodnutími, které se vyjadřují k otázkám pochybení při transpozici směrnic, jsou například rozsudky ve věcech *Faccini Dori* či *Miret*,¹⁹ kde byla stanovena odpovědnost nejen za neimplementaci směrnice, ale i takovou implementaci, která je vadná či neúplná.

Další judikát, na který je třeba se blíže zaměřit, je spor francouzského pivovaru *Brasserie du pêcheur*.²⁰ Tento pivovar vyvážel své pivo do Německa, ale na základě zákona o čistotě piva musel s vývozem svého výrobku do Německa pod označením pivo přestat. Soud, u kterého byl následný spor řešen, se obrátil na Soudní dvůr s dotazem, zda se princip odpovědnosti státu za škody způsobenou jednotlivci ve smyslu rozhodnutí Francovich uplatní i v případech pochybení zákonodárce a dále jaké jsou limity nároků jednotlivců. Až v rámci rozhodování o těchto otázkách došlo k precizování podmínek odpovědnosti státu, které byly stanoveny ve výše rozebraném judikátu Francovich. Nejdůležitějšími závěry Soudu jsou potvrzení odpovědnosti státu i na případy, kdy dojde k porušení přímo použitelných norem, dále ustanovení, že se tento princip použije na všechny případy porušení práva EU ze strany státu, bez ohledu na to, který orgán se tohoto pochybení dopustil.²¹ Rovněž Soud vyloučil vázání odpovědnosti státu na podmínku zavinění. Hlavní část rozhodnutí však leží v částečné modifikaci podmínek nutných k přiznání náhrady škody jednotlivci. Soud s odkazem na pravidla upravující mimosmluvní odpovědnost EU stanovil, že v případě pochybení zákonodárce, který má široké pole uvážení, je jednotlivec oprávněn k náhradě škody pouze v případech dostatečně závažného porušení práva. Právě zakotvením této podmínky se koncept odpovědnosti státu za škodu způsobenou porušením práva EU stává poněkud nepřehledným a vzdaluje se svým vnitrostátním protějškům.²² Vzhledem

¹⁸ Zde tedy Soudní dvůr odkazuje se na svou judikaturu vztahující se k otázce národní procesní autonomie – viz rozsudky 33/76 *Rewe*, 45/76 *Comet*, či například z novějších C-446/04 *Test Claimants*, bod 203 a judikatura tam uvedená.

¹⁹ C – 334/92 *Miret*, C – 91/92 *Faccini Dori*.

²⁰ Věc C – 46/93 a 48/93 spojené věci *Brasserie du pêcheur* a *Factortame*

²¹ Bod 32 rozsudku *Brasserie du pêcheur*

²² Bobek, M., Odpovědnost za škodu vzniklou porušením práva Evropských společenství, *Právní rozhledy* – mimořádná příloha, 2008, č. 12, str. 9

ke skutečnosti, že se jedná o neurčitý pojem, poskytl Soudní dvůr ve své judikatuře určitá vodítka, jaká pochybení je pro přiznání náhrady škody třeba považovat za dostatečně závažná. Jako kritéria určující tuto vážnost porušení Soud konkretizoval, že hledisky, jež je třeba vzít v potaz, jsou jasnost a přesnost porušeného pravidla, míra uvážení, úmysl či nedbalost, omluvitelnost či neomluvitelnost pochybení a zohlednění rozhodnutí Soudního dvora, zejména těch, která stanoví porušení povinnosti či řeší předběžné otázky.²³ Případy následující po rozhodnutí ve věci *Brasserie du pêcheur* blíže specifikovaly prvek závažného porušení. Mezi tyto judikáty tak patří například spory *British Telecom*, *Denkavit*, *Dillenkofer* a další.²⁴ Z rozsudků poslední generace je třeba zmínit rozhodnutí Soudního dvora ve věci *Köbler*.²⁵ Tímto rozhodnutím Soudní dvůr stanovil, že členské státy jsou odpovědné i za pochybení, kterého se dopustí národní soudy poslední instance. Soudní dvůr však s ohledem na zvláštní úlohu soudů a oprávněný zájem na právní jistotě zpřísnil podmínku dostatečně závažného porušení práva EU, kdy omezil vznik odpovědnosti státu za nerespektování unijního práva pouze na výjimečné případy, kdy soud poruší aplikované právo zjevným způsobem.²⁶

Nyní tedy výše uvedené shrnu a vymezím odpovědnost státu za škodu způsobenou jednotlivci podle tradičních prvků odpovědnostního vztahu. Ohledně subjektu platí, že aktivně legitimován k náhradě škody je jakýkoliv subjekt, který není ve veřejnoprávním postavení a splňuje předepsané podmínky. Touto otázkou se Soud nikdy výslovně nezabýval, a tak lze na ni pouze usuzovat z faktu, že se v rozsudcích vždy hovoří o jednotlivcích. Je zřejmé, že v případě naplnění všech podmínek není přiznání náhrady vázáno na domicil poškozeného v členském státě. Zajímavější je otázka pasivně legitimovaného subjektu. V rozsudku *Brasserie du pêcheur* je stanoveno, že je odpovědný členský stát bez ohledu na to, který orgán se jednání či opomenutí dopustil a že povinnost nemůže být závislá na vnitrostátních pravidlech upravujících rozdělení pravomoci mezi orgány. Toto Soud potvrdil a precizoval v rozhodnutí ve věci *Konle*,²⁷ kde stanovil, že odpovědný je členský stát jako celek na nejvyšší organizační úrovni a tato povinnost ho zavazuje nezávisle na tom, který státní orgán se porušení

²³ Bod 56 a 57 rozsudku *Brasserie du pêcheur*

²⁴ C – 392/93 *British Telecommunications*, C – 283, 291, 292/94 *Denkavit*, C – 178, 179, 188 – 190/94 *Dillenkofer*

²⁵ Rozsudek C – 224/01 *Köbler*

²⁶ Rozsudek C – 224/01 *Köbler*, bod 53

²⁷ Rozsudek C-302/97 *Klaus Konle v. Rakousko*

dopustil, takže se jí nelze zprostit odvoláním se na vnitřní rozdělení kompetencí. Předpoklady vzniku odpovědnosti, jak bylo uvedeno výše, jsou:

- Porušení normy práva EU, která přiznává práva jednotlivcům
- Dostatečná závažnost porušení
- Příčinná souvislost mezi utrpěnou škodou a způsobeným porušením

Další implicitně předpokládanou podmínkou je tedy škoda. Na druhou stranu vznik odpovědnosti není vázaný na zavinění, a tak se jedná o odpovědnost objektivní. Nic na tom nemění skutečnost, že se při hodnocení kvalifikovanosti porušení dle druhé podmínky mohou otázky úmyslu či nedbalosti jako pomocná kritéria použít. Přiznání náhrady škody není podmíněno předchozím rozhodnutím Soudu o porušení unijního práva a k uplatnění nároku je povolán vnitrostátní soud. Procesní pravidla se použijí národní s omezením stanoveným principy skutečné ochrany a rovnosti.

3.2 Realizace zásady odpovědnosti státu za škodu v právním řádu členských států

Obsahem této části práce je porovnání vnitrostátních právních úprav, kterými se národní orgány moci zákonodárné či soudní snaží reagovat na výše uvedenou zásadu odpovědnosti členského státu za škodu způsobenou porušením práva EU. Hlavní pozornost bude samozřejmě věnována situaci v České republice, nicméně s ohledem na možné úvahy *de lege ferenda* je zmíněna i situace na Slovensku a v Německu. Bylo by samozřejmě možné se zabývat i situací v ostatních členských státech, kdy zajímavý je například přístup francouzských správních soudů, ovšem toto jde již nad rámec předkládané práce.²⁸

Z hlediska národních právních řádů se nejvíce sporné jeví přiznání náhrady škody za nerespektování práva EU ze strany moci zákonodárné a soudů poslední instance. Proto se budu věnovat zejména těmto dvěma subjektům a poněkud v pozadí zůstane pochybení moci výkonné, které se nejvíce jeví být pro členské státy tak konfliktním tématem.

²⁸ Bobek, M., Odpovědnost za škodu vzniklou porušením práva Evropských společenství, Právní rozhledy – mimořádná příloha, 2008, č. 12, str. 16, dále k situaci v ostatních členských státech například Granger M., National application of Francovich and the construction of a European administrative ius commune, European Law Review, 2007 (32), č. 2, str. 157 – 192 či Scherr K.M., Public Liability for Administrative Acts under French Law, European Public Law, 2008, č. 2, str. 213 – 236, Convery J., State Liability in the United Kingdom after Brasserie du pêcheur, Common Market Law Review, 1997, č. 47, str. 603 - 634

3.2.1 Česká republika

V této části práce se budu blíže zabývat předpoklady, za kterých se jednotlivec může dle vnitrostátní právní úpravy České republiky domoci náhrady škody, která mu vznikla porušením práva EU ze strany členského státu. Pokusím se tedy subsumovat výše uvedené podmínky vymezené v judikatuře Soudního dvora pod tuzemskou právní úpravu obsaženou zejména v zákoně o odpovědnosti státu.

Česká republika jako právní stát má poměrně bohatou historickou tradici ohledně právní úpravy odpovědnosti státu za škodu, která sahá až do dob Rakousko – Uherska.²⁹ Nesetkáváme se zde tedy s představou, kterou dlouhou dobu zastávaly státy anglosaské právní kultury ohledně nemožnosti vzniku odpovědnosti suveréna za své protiprávní chování. Pro představu Irsko tuto teorii „*the King can do no wrong*“ opustilo až návazně na rozsudek nejvyššího soudu v roce 1971.³⁰ Ústavní zakotvení odpovědnosti státu za škodu v České republice můžeme naproti tomu sledovat již v Ústavě z roku 1920, kdy k jejímu provedení měl být vydán samostatný zákon, který ovšem vydán nebyl. K legálnímu vymezení podmínek odpovědnosti státu tedy došlo až vydáním zákona č. 58/1969 Sb., o odpovědnosti státu za škodu způsobenou rozhodnutím orgánu státu nebo jeho nesprávným úředním postupem. V současné době vychází právní úprava odpovědnosti státu z čl. 36 Listiny základních práv a svobod a z výše uvedeného zákona o odpovědnosti státu z roku 1998. Dle tohoto zákona platí, že pokud není stanoveno jinak, použije se v případě potřeby subsidiárně Občanský zákoník.³¹

Hned na úvod je třeba uvést, že zákonodárce při přijímání uvedené právní úpravy nepamatoval na problematiku náhrady škody způsobenou porušením práva EU, což dokumentuje důvodová zpráva k tomuto zákonu, která stanoví, že tato není upravena právními akty Evropských společenství a členské státy Evropské unie v těchto věcech postupují podle vnitrostátního práva.³² Na této skutečnosti bohužel nic nezměnily ani následné novely zákona, což mimo jiné potvrzuje i Ústavní soud. Ten

²⁹ Malíř J., Odpovědnost členských států za škodu v právu Evropské unie: studie ze soudcovské tvorby práva, Univerzita Karlova, Praha, 2008, str. 174

³⁰ Byrne v. Ireland [1972] IR 241, citováno dle Fennelly N., State Liability and Judicial protection – Irish Experience, příspěvek uveřejněný v rámci konference: Effective Judicial Protection in European Law, ERA, Paříž, 15. února 2010

³¹ Viz § 26 zákona o odpovědnosti státu

³² Viz WWW: <http://www.psp.cz/eknih/1996ps/tisky/t029200a.htm>, [dostupnost ověřena dne 1. 7. 2011]

v nálezu IV. ÚS 1521/10 ze dne 9. února 2011 jasně stanovuje, že je sice členský stát odpovědný za porušení unijního práva, ale že tuto otázku právní řád České republiky přímo neupravuje. Pro ilustraci pak odkazuje na obecnou část důvodové zprávy k zákonu č. 160/2006 Sb., kterým se mění zákon o odpovědnosti státu za škodu. Ta stanoví, že „*přestože jde v případě odpovědnosti státu za škodu způsobenou porušením práva EU o právní úpravu zásadního významu, neboť konstituuje odpovědnost státu za škodu v neopominutelných oblastech výkonu veřejné moci, nebyla tato právní úprava do návrhu zákona zařazena. V současné době stále ještě probíhá analýza rozsahu této odpovědnosti, neboť se jedná o otázky značně nejednoznačné*“.³³ Stát zde tedy zcela rezignoval na legální zakotvení tohoto typu odpovědnosti a tento stav přetrvává nadále. Posledním pokusem o novelizaci zákona o odpovědnosti státu za škodu, který měl odstranit tento nedostatek, se budu zabývat dále v samostatné části práce.

Nyní je tedy třeba výše uvedené mlčení zákonodárce ohledně možnosti získání náhrady škody způsobené porušením závazků vyplývajících z práva EU konfrontovat s požadavky unijního práva. Jak Soudní dvůr judikoval již v rozsudku *Brasserie du pêcheur* je členský stát povinen napravit porušení práva EU v souladu s vnitrostátním právem upravujícím odpovědnost, přičemž podmínky stanovené platnými vnitrostátními předpisy nesmí být méně příznivé než podmínky týkající se podobných nároků vzniklých na základě vnitrostátního práva ani nesmí být upraveny tak, aby v praxi znemožňovaly nebo nadměrně ztěžovaly získání náhrady škody.³⁴ Zde se tedy Soudní dvůr odvolává na princip národní procesní autonomie zakotvený rozsudky *Rewe* a *Comet*.³⁵ Dále je třeba připomenout, že podmínky stanovené právem EU jsou nutné a dostačující a stát není oprávněn nad jejich rámec stanovovat další požadavky nezbytné k přiznání náhrady škody. Naproti tomu právo EU nebrání tomu, aby stát upravit vznik odpovědnosti za méně přísných podmínek, než jaké vymezuje judikatura Soudního dvora.³⁶ Pro přiznání náhrady škody plynoucí z práva EU tedy musí národní soud aplikovat podmínky stanovené zejména rozsudky *Francovich* a *Brasserie du pêcheur*

³³ Důvodová zpráva k zákonu č. 160/2006 Sb., sněmovní tisk č. 1117/0, 4. volební období Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky, dostupné z WWW: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=4&ct=1117&ct1=0>, [dostupnost ověřena dne 1. 7. 2011]

³⁴ Rozsudek Soudního dvora ve spojených věcech C - 46/93 a C - 48/93 *Brasserie du pêcheur* SA a *Factortame Ltd*, bod 74

³⁵ Wattel P., *National Procedural Autonomy and Effectiveness of EC Law: Challenge the Charge, File for Restitution, Sue for Damages?*, *Legal Issues of Economic Integration*, č. 35, 2008, str. 109 - 132

³⁶ Rozsudek Soudního dvora ve spojených věcech C - 46/93 a C - 48/93 *Brasserie du pêcheur* SA a *Factortame Ltd*, bod 66

a dále v otázkách nevymezených judikaturou Soudního dvora použije zákon o odpovědnosti státu či subsidiárně Občanský zákoník ovšem s tím omezením, že nepoužije ta pravidla, která by odporovala právu EU. Při této své činnosti by měl národní soud, jehož určení v soudní soustavě je rovněž v rukou členských států, přihlídnout k požadavku souladného či eurokonformního výkladu vnitrostátního práva.³⁷

3.2.1.1 Podmínky vzniku odpovědnosti státu za škodu dle tuzemské právní úpravy

Jak bylo uvedeno výše, je odpovědnost státu za jeho pochybení obecně zakotvena v čl. 36 odst. 3 Listiny základních práv a svobod, který garantuje *právo každého na náhradu škody způsobené mu nezákonným rozhodnutím soudu, jiného státního orgánu či orgánu veřejné správy nebo nesprávným úředním postupem*. V dalším odkazuje Listina základních práv a svobod na zákon o odpovědnosti státu. Již ze samotného textu Listiny tedy vyplývá první omezení, kdy tento kazuisticky hovoří pouze o náhradě škody v případě nezákonného rozhodnutí či nesprávného úředního postupu. V tomto znění lze přímo vyčíst inspiraci původním textem zákona o odpovědnosti státu za škodu z roku 1969, který převzal i současný zákon. Naproti tomu Listina nijak neomezuje aktivně legitimovaný subjekt, kdy mluví toliko o každém, ale ani subjekt, za nímž způsobenou škodu stát odpovídá. V tomto ohledu zákon hovoří obecně o soudu či jiném státním orgánu. Pro další výklad je tedy třeba dodat, že státním orgánem jsou ve smyslu čl. 2 odst. 1 Ústavy orgány moci zákonodárné, výkonné a soudní. Dle Listiny tedy stát odpovídá za nezákonná rozhodnutí a nesprávný úřední postup všech státních orgánů včetně moci zákonodárné. Toto potvrdil Ústavní soud v nálezu k odpovědnosti za škodu způsobenou nevyhlášením řádně schválených ustanovení zákona.³⁸ Bohužel ve svém, dle mého názoru poněkud rozporuplném, stanovisku k náhradě za nucené omezení vlastnického práva podle čl. 11 odst. 4 Listiny ve věcech protiústavní regulace nájemného Ústavní soud toto tvrzení relativizoval, kdy uvedl, že Parlament nelze ve smyslu čl. 36 odst. 3 Listiny považovat za orgán veřejné

³⁷ Přestože byl tzv. nepřímý účinek vymezen zejména ve vztahu k netransponovaným směrnici, Soudní dvůr v rozsudku 157/86 Murphy v bodě 11 potvrdil obecně povinnost národních soudů vykládat vnitrostátní právo v co možná největším rozsahu ve světle znění a účelu právního předpisu EU obecně.

³⁸ I. ÚS 245/98 ze dne 22. září 1999

správy, soud nebo jiný srovnatelný orgán státu.³⁹ K tomuto stanovisku se vrátím blíže v dalším rozboru. Dle Listiny tedy stát odpovídá za porušení práva, kterého se dopustí jakýkoliv orgán státní moci vůči komukoliv, a to za předpokladu, že toto porušení lze identifikovat s nezákonným rozhodnutím či nesprávným úředním postupem. Právě toto úzké vymezení příčin vzniku škody, jak bude ukázáno dále, velmi omezuje možnost uplatnění odpovědnosti členského státu za škodu způsobenou porušením práva EU, a to zejména co se týče škod plynoucích z legislativní činnosti či způsobených rozhodnutím soudu poslední instance. Pro bližší vymezení těchto pojmů je třeba obrátit pozornost k samotnému zákonu o odpovědnosti státu, který tyto pojmy vymezuje. Jak totiž judikoval Nejvyšší soud, nevyplývá odpovědnost státu za škodu přímo z Listiny, nýbrž je tato dána pouze při splnění podmínek stanovených zákonem.⁴⁰

Při porovnání těchto podmínek stanovených zákonem o odpovědnosti státu s požadavky práva EU je třeba se nejprve zabývat vymezením subjektů tohoto odpovědnostního vztahu. Z hlediska aktivně legitimovaného subjektu hovoří zákon v případě nezákonného rozhodnutí o účastníkovi řízení či o opomenutém účastníkovi řízení, ohledně nesprávného úředního postupu zákon toliko stanoví, že nárok na náhradu škody má ten, kterému byla nesprávným postupem způsobena škoda.⁴¹ Ohledně pasivně legitimovaného subjektu platí, že tuzemská úprava počítá s odpovědností státu za činnost či nečinnost svých státních orgánů, úředních osob, vymezenou aktivitu notářů, soudních komisařů a exekutorů a také za činnost územních celků v přenesené působnosti.⁴² Jak bylo uvedeno výše, představují státní moc všechny tři základní složky státu, tedy moc zákonodárná, výkonná a soudní, neboli obecně ty složky státu, které stát zřídil k plnění funkcí státu a vybavil je za tím účelem pravomocí a působností rozhodovat o právech a povinnostech.⁴³ Je však třeba uvést, že zákon v době svého vzniku nepočítal s možností odpovědnosti za pochybení legislativce, což dokumentuje i důvodová zpráva k tomuto zákonu, která zvažuje toliko odpovědnost státu ve vztahu k výkonu soudnictví a výkonu státní správy. Samotné vymezení odpovědného subjektu dle znění textu zákona tedy nevylučuje možnost kompenzace škody způsobené

³⁹ Stanovisko pléna Ústavního soudu Pl. ÚS-st 27/09 ze dne 28. dubna 2009, bod 13

⁴⁰ Usnesení NS ze dne 18. srpna 2005, sp. zn. 25 Cdo 1158/2004

⁴¹ Viz § 7 a § 13 zákona o odpovědnosti státu

⁴² § 3 zákona o odpovědnosti státu

⁴³ Vojtek P., Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci, Komentář, 2. vyd., Praha, C. H. Beck, 2007, str. 30

porušením práva orgány moci zákonodárné. Limitující v tomto ohledu není vymezení odpovědného subjektu, ale stanovení odpovědnostních skutkových podstat tedy nezákonného rozhodnutí nebo nesprávného úředního postupu. Co se týče zákonného vymezení odpovědného subjektu, není tedy zákon o odpovědnosti státu dle mého názoru v rozporu s požadavky práva EU. Judikatura Soudního dvora v tomto ohledu stanoví, že stát odpovídá za škodu způsobenou porušením práva EU bez ohledu na vnitrostátní rozdělení pravomocí a to, který orgán státní moci se pochybení dopustil.⁴⁴ Soudní dvůr zde obdobně jako v případě řízení pro porušení práva EU (blíže viz kapitola 4) vychází z mezinárodněprávního chápání státu jako celku. Je tedy nerozhodné, zda je pochybení přiřitatelné moci zákonodárné, výkonné či soudní.⁴⁵

Při vymezení předpokladů vzniku odpovědnosti státu dle tuzemské právní úpravy, zákon vychází z toho, že tato vznikne za kumulativního splnění těchto tří podmínek:⁴⁶

- existence nezákonného rozhodnutí, rozhodnutí o vazbě, trestu nebo ochranném opatření či nesprávný úřední postup
- vznik škody či nemajetkové újmy
- příčinná souvislost mezi výše uvedenými

Pokud tyto podmínky porovnáme s výše uvedenými okolnostmi vzniku odpovědnosti státu za škodu způsobenou porušením práva EU, tak je zřejmé, že se částečně rozcházejí. Dle judikatury Soudního dvora obecně platí, že členský stát je povinen nahradit škodu v případě, že účelem porušené právní normy je založit práva jednotlivcům, porušení je dostatečně závažné a existuje zde příčinná souvislost mezi porušením povinnosti vyplývající z práva EU ze strany státu a utrpěnou škodou.⁴⁷ Tato podmínka tedy v sobě rovněž implicitně obsahuje požadavek vzniku škody.

Jak bylo již naznačeno výše, je z hlediska práva EU nejvíce problematickým bodem tuzemského zákona samotné vymezení nezákonného rozhodnutí a nesprávného úředního postupu, a to zejména ve vztahu k odpovědnosti za akty moci zákonodárné ve shodě s rozsudkem Francovich a odpovědnosti soudů poslední instance dle rozsudku

⁴⁴ Rozsudek Soudního dvora ve spojených věcech C - 46/93 a C - 48/93 Brasserie du pêcheur SA a Factortame Ltd, body 32 a 36

⁴⁵ Rozsudek Soudního dvora ve věci C – 224/01 Köbler, bod 32

⁴⁶ Vojtek P., Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci, Komentář, 2. vyd., Praha, C. H. Beck, 2007, str. 17

⁴⁷ Rozsudek Soudního dvora ve věci C – 224/01 Köbler, bod 51

Köbler. V dalším textu se tedy zaměřím zejména na tyto dva pojmy, které budu analyzovat ve světle relevantních rozhodnutí Nejvyššího a Ústavního soudu. Stručně se však zmíním i o dalších ustanoveních zákona o odpovědnosti státu, která podmiňují přiznání náhrady škody. Rovněž je vhodné zvážit ta pravidla, která obsahuje judikatura Soudního dvora, ale tuzemský zákon s nimi nepočítá. V tomto ohledu se totiž jedná o požadavky, kterými právo EU umožňuje limitovat vznik odpovědnosti, kdy nicméně připouští přiznání náhrady škody i za podmínek pro poškozeného příznivějších. Je tedy čistě na úvaze zákonodárce, zda bude nárok na náhradu škody vyplývající z práva EU podmiňovat splněním např. Výše uvedené podmínky dostatečně závažného porušení, či tuto kategorii nezavede a škodu nahradí dle vnitrostátní právní úpravy za předpokladu, že to bude pro poškozeného výhodnější.

Je třeba uvést, že zákon o odpovědnosti státu vychází z principu objektivní odpovědnosti.⁴⁸ Stát se tedy za splnění stanovených podmínek nemůže své odpovědnosti zprostit s poukazem na to, že škodu nezavinil. V tomto případě se s ohledem na absenci liberačních důvodů dá hovořit dokonce o odpovědnosti absolutní. Limitaci vzniku škody lze spatřovat toliko v případném omezení nároku na náhradu škody v případech spoluzavinění poškozeného. Tuto úpravu obecně nalezneme v ustanovení § 414 Občanského zákoníku a konkrétní ustanovení obsahuje i zákon o odpovědnosti státu, kdy například vylučuje právo na náhradu škody u toho, kdo si vazbu, odsouzení nebo uložení ochranného opatření způsobil sám.⁴⁹ V tomto ohledu tedy ustanovení zákona plně odpovídá právu EU, kdy rovněž odpovědnost typu Francovich je postavena na objektivním principu. Toto tvrzení nicméně poněkud relativizuje judikaturou Soudního dvora zakotvená podmínka dostatečně závažného porušení, kdy v rámci zkoumání naplnění tohoto předpokladu soud bere v úvahu míru jasnosti a přesnosti porušeného pravidla, úmyslnou povahu protiprávního jednání, omluvitelnou nebo neomluvitelnou povahu nesprávného právního posouzení, případně postoj zaujatý orgánem EU.⁵⁰

3.2.1.1.1 *Nezákonné rozhodnutí*

⁴⁸ Viz ustanovení § 2 zákona o odpovědnosti státu

⁴⁹ Viz ustanovení § 12 odst. 1 zákona o odpovědnosti státu

⁵⁰ Rozsudek C – 224/01 Köbler, bod 55

Pokud odhlédneme od specifické právní úpravy obsažené v § 9 zákona o odpovědnosti státu, která upravuje právo na náhradu škody způsobenou rozhodnutím o vazbě, tak je třeba ke stanovení odpovědnosti státu za škodu dle tuzemské právní úpravy, aby se tento dopustil buď nezákonného rozhodnutí, nebo nesprávného úředního postupu. V této části práce se zaměřím na první z uvedených odpovědnostních skutkových podstat, a to nezákonné rozhodnutí. Otázkou je, zda je možno pod tento pojem podřadit i takové rozhodnutí, kterým se stát dopouští porušení práva EU. Tato problematika nabývá na významu zejména v případě pochybení zákonodárce a nezákonného rozhodnutí vnitrostátního soudu poslední instance.

Pojem nezákonného rozhodnutí v sobě obsahuje dva prvky, které vymezují použití této kategorie. Jednak se musí jednat o rozhodnutí, tedy akt aplikace práva, kdy státní orgán použije obecné pravidlo právní normy na posuzovaný případ a rozhoduje tak o právech a povinnostech individuálních subjektů.⁵¹ V tomto ohledu tedy zákon upravuje odpovědnost za akty aplikace práva, kdy státní orgán svým rozhodnutím zakládá, mění, ruší či autoritativně ověřuje konkrétní práva a povinnosti. Jedná se tedy v tomto případě o individuální právní akt jako výsledek aplikační činnosti. Naproti tomu výsledkem legislativní činnosti je zpravidla normativní právní akt, který stanovuje všeobecně závazné pravidlo chování, abstraktně konstruované a dotýkající se neurčitého počtu případů stejného druhu. Dále se musí jednat o rozhodnutí nezákonné, kdy tuto nezákonnost není oprávněn posoudit si sám soud rozhodující o náhradě škody, ale je třeba, aby toto rozhodnutí bylo pro svou nezákonnost změněno nebo zrušeno. Dle zákona o odpovědnosti státu tedy není možné, aby vedle sebe existovalo nezákonné rozhodnutí a rozhodnutí příznávající za tento rozpor s objektivním právem náhradu škody. Zákon dále blíže vymezuje, v jakých řízeních může dojít k vydání takového rozhodnutí. Ve smyslu ustanovení § 5 zákona se jedná o rozhodnutí, jež bylo vydáno v občanském soudním řízení, ve správním řízení, v řízení podle soudního řádu správního nebo v řízení trestním. Další podmínkou, kterou zákon až na případy hodné zvláštního zřetele omezuje možnost získání náhrady škody z nezákonného rozhodnutí, je využití v zákonem stanovených lhůtách všech prostředků, které procesní předpisy upravující výše uvedená řízení poškozenému k ochraně jeho práv poskytují.⁵²

⁵¹ Vojtek P., Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci, Komentář, 2. vyd., Praha, C. H. Beck, 2007, str. 39

⁵² Viz ustanovení § 8 odst. 2 zákona o odpovědnosti státu za škodu

Z uvedeného vyplývá, že pod termín nezákonné rozhodnutí je možno podřadit pochybení moci výkonné a případně moci soudní. Naproti tomu přijímání právních norem neprobíhá dle procesních předpisů upravujících řízení vymezená § 5 zákona. Nadto je sporné, zda by v tomto případě bylo možné hovořit o rozhodnutí jako výroku, kterým se řeší porucha v právním vztahu, nebo kterým se zjišťuje existence nebo obsah právního poměru, nebo se právní poměr zakládá, mění nebo ruší či se ukládá odpovědnost.⁵³ Dále by bylo třeba takový legislativní akt označit za nezákonný. Otázku, zda může existovat zákonné bezpráví a zda je právo a spravedlnost zákonodárci volně k dispozici, lze překonat s poukazem na nález Ústavního soudu k zákonu č. 198/1993 Sb., o protiprávnosti komunistického režimu a o odporu proti němu.⁵⁴ Zde Ústavní soud stanovil, že nespravedlnost musí zůstat nespravedlností, i když se halí do pláště zákona. Skutečnost, že zákon může být protiprávní, lze dokumentovat i s poukazem na § 70 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu. Toto ustanovení upravuje možnost zrušení zákona pro jeho rozpor s ústavním zákonem. Dále je třeba současně ještě splnit podmínku předchozího zrušení rozhodnutí pro jeho nezákonnost. Zde zákon primárně předvídá řešení cestou mimořádných opravných prostředků v občanském i trestním soudním řízení, tedy zejména dovolání a stížnost pro porušení zákona. V případě správního řízení pak návrh na obnovu řízení a podnět k přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení.⁵⁵ Ve vztahu k případnému pochybení zákonodárce se nabízí pouze výše uvedená cesta prostřednictvím ústavního soudnictví a zrušení zákona dle ustanovení čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy.

Lze tedy konstatovat, že i orgán moci zákonodárné se může dopustit protiprávního chování, avšak z výše uvedeného vyplývá, že zejména s ohledem na znění § 5 zákona o odpovědnosti státu nelze v takovém případě hovořit o nezákonném rozhodnutí. Legislativní činnost totiž neprobíhá dle vymezených procesních předpisů. Tento závěr je možno vztáhnout jak na pochybení čistě vnitrostátní povahy, tak i na ta pramenící z rozporu s požadavky práva EU. V tomto ohledu je třeba ještě uvést, že pochybení zákonodárce, kterým se dopouští porušení unijních závazků, spočívá

⁵³ Pokorný M., Hochman J., Odpovědnost za škodu v právu občanském a pracovním - 3. aktualizované a doplněné vydání, Praha, Linde, 2008, str. 61

⁵⁴ Nález Ústavního soudu Pl.ÚS 19/93

⁵⁵ Pokorný M., Hochman J., Odpovědnost za škodu v právu občanském a pracovním - 3. aktualizované a doplněné vydání, Praha, Linde, 2008, str. 61

zpravidla v prosté nečinnosti při implementaci evropské legislativy, kdy zde zcela chybí jakékoliv rozhodnutí.

Naproti tomu právní úprava náhrady škody za nezákonné rozhodnutí dle zákona o odpovědnosti státu primárně směřuje i na rozhodnutí moci soudní. Je tedy otázkou, zda by bylo možno dle tohoto právní předpisu přiznávat náhradu škody i za pochybení národních soudů poslední instance, pokud se dopustí porušení závazků vyplývajících z práva EU ve shodě s judikátem Soudního dvora ve věci Köbler. Pokud se podíváme blíže na výše uvedené podmínky přiznání kompenzace dle české právní úpravy, tak je zřejmé, že se zde znovu rozchází s požadavky práva EU. Jako příznivější pro poškozeného můžeme hodnotit absenci požadavku dostatečně závažného porušení práva EU, a to s ohledem na pochybení moci soudní ve zvýšené míře zjevného porušení unijních závazků.⁵⁶ Rovněž zde nenajdeme limitaci vzniku škody pouze na případy porušení normy, která směřuje k založení práv jednotlivce. Tuzemská právní úprava je založena toliko na obecném prvku odpovědnostního vztahu, a to protiprávnosti bez ohledu na to, zda nerespektovaná právní norma alespoň nepřímo směřovala ke zlepšení postavení jednotlivce a její obsah byl natolik určitý, aby z něho bylo možno určit okruh oprávněných a povinných osob a obsah jejich práv a povinností. Přestože se tedy může zdát, že díky absenci požadavku dostatečně závažného porušení právní normy přiznávající práva jednotlivci je tuzemská úprava pro jednotlivce přívětivější, tak výše naznačené podmínky dle zákona o odpovědnosti státu za škodu činí přiznání náhrady škody za porušení práva EU ze strany soudu poslední instance velmi obtížným, ne-li nemožným.

Co se týče požadavku předchozího vyčerpání všech opravných prostředků, které právo nabízí, lze říct, že tato podmínka nemusí činit takové potíže. Pokud totiž budeme vycházet ze skutečnosti, že odpovědnost moci soudní za porušení práva EU nastává pouze v případě porušení práva ze strany soudů poslední instance, tak spor se zpravidla před takový soud dostane právě cestou přezkumu v rámci opravných prostředků. Nadto pokud by se jednalo čistě o pochybení tohoto soudu poslední instance, který by pouze „neposvětil“ rozhodnutí soudu nižší instance, tak je možno uvažovat o existenci případů zvláštního zřetele, kdy není třeba splnění této podmínky

⁵⁶ Rozsudek C – 224/01 Köbler, bod 53

vyžadovat.⁵⁷ Kromě toho by se dalo eurokonformním výkladem tvrdit, že pokud zákon jednotlivci ukládá využít dostupné prostředky sloužící k ochraně jeho práv, tak případná absence těchto instrumentů ho zbavuje požadavku naplnění této podmínky.⁵⁸ Poslední argument obhajující tuzemskou právní úpravu lze nalézt ve smyslu jeho zakotvení. Snahou zákonodárce je zde donucení jednotlivce, aby se sám aktivně snažil předejít vzniku škody. Dle důvodové zprávy k zákonu č. 160/2006 Sb., kterým bylo toto ustanovení rozšířeno i o povinnost případně podat opravné prostředky mimořádné vyjma návrhu na obnovu řízení, se zde vychází z obecné povinnosti poškozeného předcházet škodám a přiměřenými prostředky působit k jejich odvrácení.⁵⁹ Takto koncipovaná podmínka, která ještě, jak bylo uvedeno výše, v sobě obsahuje salvatorní klauzuli, dle mého názoru odpovídá tradiční zásadě společné členským státům EU, která požaduje, aby se poškozený v rozumné míře snažil o omezení rozsahu vzniku škody, jinak mu hrozí, že škodu ponese sám.⁶⁰

Naproti tomu druhá výše uvedená podmínka přiznání odškodnění za pochybení dle zákona o odpovědnosti, tedy požadavek na předchozí změnu nebo zrušení nezákonného rozhodnutí, je dle mého názoru v rozporu s předpoklady vzniku odpovědnosti členského státu za škodu způsobenou rozhodnutím národního soudu poslední instance. Nejde zde o to, že by pravomocné rozhodnutí soudu poslední instance nebylo možné pro nezákonnost v některých případech zrušit,⁶¹ ale o skutečnost, že tato podmínka činí získání odškodnění nadměrně obtížným či v některých případech dokonce úplně nemožným, což je v přímém rozporu s dikcí unijní judikatury.⁶² Jedná se zde tedy o nesoulad s požadavkem plné účinnosti práva EU. Nadto jde v tomto ohledu tuzemský zákon zcela nad rámec požadavků stanovených v rozsudku Köbler. V rámci tohoto řízení zástupci některých vlád uváděli, že zásadu odpovědnosti státu za škody způsobené jednotlivcům porušeními práva EU nelze vztáhnout na rozhodnutí vnitrostátního soudu, jehož rozhodnutí nelze napadnout opravnými prostředky zejména

⁵⁷ Viz ustanovení § 8 odst. 3 zákona o odpovědnosti státu za škodu

⁵⁸ Malíř J., Odpovědnost členských států za škodu v právu Evropské unie: studie ze soudcovské tvorby práva, Univerzita Karlova, Praha, 2008, str. 180

⁵⁹ Důvodová zpráva k zákonu č. 160/2006 Sb., sněmovní tisk č. 1117/0, 4. volební období Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky, dostupné z WWW: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=4&ct=1117&ct1=0>, [dostupnost ověřena dne 1. 7. 2011]

⁶⁰ Rozsudek ve spojených věcech C - 46/93 a C - 48/93 Brasserie du pêcheur SA a Factortame Ltd, bod 85

⁶¹ Toho lze dosáhnout například za pomoci uvedené ústavní stížnosti nebo obnovy řízení.

⁶² Rozsudek ve spojených věcech 6/90 a 9/90 Andrea Francovich a Daniela Bonifaci, bod 43

z důvodu rozporu se zásadou právní jistoty, konkrétněji se zásadami překážky věci pravomocně rozhodnuté, nezávislosti a autority soudu, jakož i z neexistence soudu příslušného k rozhodování sporů týkajících se odpovědnosti státu za škodu způsobenou takovými rozhodnutími.⁶³ Soudní dvůr v rámci odpovědi na tyto argumenty uvedl, že přiznání náhrady škody nemusí mít automaticky za důsledek zpochybnění právní moci takového nezákonného rozhodnutí. Lze si představit odsouzení státu k náhradě škody bez toho, aby došlo k zpochybnění právní moci rozporného soudního rozhodnutí.⁶⁴ Z toho plyne, že právo EU, na rozdíl od zákona o odpovědnosti státu nepožaduje nové přezkoumání soudního rozhodnutí, jímž byla způsobena škoda.

Z výše uvedeného vyplývá, že porušení práva EU, kterého se dopustí normotvůrce či národní soud poslední instance není možno pro účely získání náhrady škody podřadit pod pojem nezákonného rozhodnutí ve smyslu § 7 zákona o odpovědnosti státu za škodu. Hlavní rozpor vnitrostátní právní úpravy spočívá v podmínce předchozího zrušení rozhodnutí pro jeho nezákonnost a dále v taxativním výčtu řízení, v rámci nichž dochází ke vzniku škody, za kterou stát dle tohoto zákona odpovídá.⁶⁵ Tento rozpor není dle mého názoru možné překonat ani eurokonformním výkladem dotčených ustanovení zákona, neboť by se v tomto případě jednalo o výklad v rozporu s tuzemskou právní úpravou.⁶⁶

Závěrem této části zabývající se otázkou získání náhrady škody způsobené nezákonným rozhodnutím bych se rád alespoň stručně zmínil o dalším principu práva EU, který se vztahuje k pravomocným soudním, resp. správním rozhodnutím. Uplatnění této zásady by totiž za určitých podmínek umožnilo revizi již pravomocného rozhodnutí, jež se ukáže být v rozporu s požadavky práva EU. Dle judikatury Soudního dvora platí, že správní orgán je za určitých podmínek povinen přezkoumat konečné správní rozhodnutí tak, aby zohlednil výklad dotčeného ustanovení, které v mezidobě poskytl Soudní dvůr.⁶⁷ Tento závěr nelze bez dalšího plně aplikovat na pravomocná rozhodnutí národních soudů. Soudní dvůr s ohledem na požadavek právní jistoty a ochrany nabytých práv stanovil, že z požadavku loajální spolupráce nevyplývá

⁶³ Rozsudek C – 224/01 Köbler, bod 37

⁶⁴ Rozsudek C – 224/01 Köbler, bod 39

⁶⁵ Viz ustanovení § 5 písm. a) a § 8 odst. 1 zákona o odpovědnosti státu

⁶⁶ Obdobně Bobek M., Vyhánění z rajske zahrady neodpovědnosti (Národní soudy a porušení komunitárního práva), Soudce, 2004, č. 9, str. 13

⁶⁷ Rozsudek C – 453/00 Kühne & Heitz, bod 28

povinnost vnitrostátního soudu, aby nepoužil vnitrostátní procesní pravidla za účelem přezkumu pravomocného soudního rozhodnutí a jeho zrušení, pokud se jeví, že je v rozporu s právem EU.⁶⁸ Nicméně i přesto Soudní dvůr za specifických okolností judikoval, že právo EU brání použití vnitrostátního pravidla, které zakotvuje zásadu překážky věci pravomocně rozsouzené, pokud jeho použití brání vrácení státní podpory, která byla poskytnuta v rozporu s právem EU.⁶⁹ K omezení uplatňování vnitrostátní zásady *res iudicata* Soudní dvůr přistoupil rovněž ve věci Fallimento Olimpiclub.⁷⁰ Obecně tedy platí, že z principu přednosti práva EU a povinnosti zajistit jeho plný účinek vyplývá, že zásada právní jistoty a z ní vyplývající konečná povaha soudních rozhodnutí není absolutní, kdy tuto je třeba uvést do souladu s jinými hodnotami hodnými ochrany, jako jsou zásady legality a přednosti práva EU a zásada užitečného účinku.⁷¹ Je tedy povinností vnitrostátních soudů v konkrétním případě posoudit, zda v projednávaném případě existují takové okolnosti, které požadují prolomení zásady věci rozsouzené. Vzhledem ke skutečnosti, že takto stanovený požadavek ukládá národnímu soudu nelehký úkol ohledně hodnocení a vzájemného posuzování principů práva EU, jeví se jako vhodnější zakotvit možnost přezkumu pravomocných rozhodnutí pro jejich rozpor s právem EU přímo do národní legislativy. V takovém případě by pak bylo možno i pravomocná rozhodnutí rušit pro jejich rozpor s právem EU či judikaturou Soudního dvora a následně případně přiznávat z těchto nezákonných a zrušených či změněných rozhodnutí náhradu škody. Jako příklad takové národní právní úpravy reagující na výše uvedené rozsudky Soudního dvora vztahující se k prolomení zásady věci rozsouzené lze uvést § 288 odst. 1 písm. e) slovenského občanského soudního řádu (blíže viz kapitola 3.2.2).

3.2.1.1.2 Nesprávný úřední postup

Druhou příčinou vzniku škody, se kterou zákon o odpovědnosti státu spojuje právo na náhradu způsobené újmy, je nesprávný úřední postup. V tomto případě zákon nijak blíže tento termín nevymezuje a jedná se tedy o neurčitý právní pojem, který umožňuje větší volnost při jeho interpretaci. Absence bližšího ukotvení takového nesprávného postupu je v tomto případě zcela záměrná, kdy pro rozrůzněnost jeho

⁶⁸ Rozsudek C – 234/04 Kapferer, bod 24

⁶⁹ Rozsudek C – 119/05 Lucchini

⁷⁰ Rozsudek C – 2/08 Fallimento, bod 32

⁷¹ Stanovisko generálního advokáta Mazáka ve věci C – 2/08 Fallimento, bod 48

forem zákonodárce rezignoval na zakotvení výstižné definice tohoto mnohotvárného pojmu.⁷² Při určování obsahu tohoto termínu je tedy třeba vycházet zejména z textu zákona a dále z poměrně bohaté judikatury vztahující se k ustanovení § 13 zákona o odpovědnosti či § 18 původního zákona z roku 1969, který obsahoval výraz totožný.

Zjednodušeně lze říci, že postup dle tohoto ustanovení připadá v úvahu za situace, kdy byla škoda způsobena jinou činností státních orgánů než rozhodovací. Pokud by totiž ona namítaná protiprávnost rezultovala v rozhodnutí, tak by bylo třeba postupovat dle právní úpravy vztahující se na nezákonné rozhodnutí. Tak tedy i vady řízení není možno považovat za nesprávný úřední postup, pokud jejich důsledkem bylo protiprávní rozhodnutí.⁷³ Na druhou stranu, pokud postup nevede k vydání rozhodnutí, či se nesprávnost postupu v tomto rozhodnutí neprojeví, je možno pokračovat dle této odpovědnostní skutkové podstaty.

Dále je třeba vyjít ze samotného textu zákona. Na rozdíl od nezákonného rozhodnutí v tomto případě právní úprava hovoří o nesprávnosti úředního postupu. Není zde tedy třeba porušení zákona či jiné právní normy, ale postačuje i porušení pořádku určeného povahou a funkcí postupu.⁷⁴ Mezi takový nesprávný postup zařazuje zákon i případné porušení povinnosti učinit úkon či vydat rozhodnutí v přiměřené lhůtě. Zákon rovněž stanoví, že se musí jednat o nesprávný postup úřední bez toho, aby vymezoval pojem „úřední“. V tomto případě lze za takový postup považovat činnost či nečinnost osob, které plní úkoly orgánů státní správy, nebo úkoly přenesené na samosprávné celky, pokud tento úkon obecně slouží k výkonu státní moci.⁷⁵ Podmínkou tedy je, aby při tomto postupu stát vystupoval jako nositel veřejné moci.

Nyní se tedy znovu zaměřím na možné podřazení odpovědnosti státu za škodu způsobenou porušením práva EU pod institut nesprávného úředního postupu. Obdobně jako v případě nezákonného rozhodnutí je tato otázka nanejvýš aktuální zejména v případě pochybení národních soudů poslední instance a nerespektování unijního práva ze strany normotvůrce.

⁷² Viz důvodová zpráva k zákonu č. 82/1989 Sb., o odpovědnosti státu za škodu, dostupné z WWW: <http://www.psp.cz/eknih/1996ps/tisky/t029200a.htm> [dostupnost ověřena dne 22. 4. 2011]

⁷³ Vojtek P., Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci, Komentář, 2. vyd., Praha, C. H. Beck, 2007, str. 99 a judikatura tam uvedená

⁷⁴ Vojtek P., Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci, Komentář, 2. vyd., Praha, C. H. Beck, 2007, str. 97

⁷⁵ Pokorný M., Hochman J., Odpovědnost za škodu v právu občanském a pracovním – 3. aktualizované a doplněné vydání, Praha, Linde, 2008, str. 61

Co se týče porušení práva mocí soudní, tak lze říci, že důsledky tohoto pochybení by měly být primárně nahrazovány v rámci odpovědnosti za nezákonné rozhodnutí. Pouze za předpokladu, že by vady v řízení nevedly k vydání chybného rozhodnutí, tak by v úvahu připadala možnost subsidiárně použít úpravu nesprávného úředního postupu. Nicméně lze si jen stěží představit takové porušení práva EU, u kterého by došlo k naplnění podmínek stanovených v rozsudku Köbler a zároveň by se toto porušení nepromítlo do samotného rozhodnutí. Z hlediska práva EU je složité zejména naplnění podmínky zjevného porušení unijního práva a to takového, které přiznává práva jednotlivci. Pokud vezmeme v potaz zřejmě nejvíce skloňované pochybení národních soudů spočívající v nepoložení předběžné otázky ve smyslu čl. 267 SFEU, tak je rovněž sporné splnění podmínky příčinné souvislosti, tedy zda z nezahájení prejudiciálního řízení lze bez dalšího dovodit nezákonné rozhodnutí.⁷⁶ V tomto ohledu je třeba rovněž připomenout, že samo nepoložení předběžné otázky nemusí automaticky znamenat porušení práva EU. Ve shodě s judikaturou Soudní dvora není národní soud povinen iniciovat prejudiciální řízení, pokud taková otázka práva EU není relevantní, k dotčenému ustanovení práva EU již existuje ustálená judikatura, nebo je řádné používání práva EU tak jasné, že neponechává žádný prostor pro rozumné pochybnosti.⁷⁷

S ohledem na skutečnost, že podmínky uplatnění náhrady škody za porušení práva EU ze strany mocí soudní nejsou dosud zcela jasně zakotveny ani v judikatuře Soudního dvora, lze shovívavě hodnotit i tuzemskou právní úpravu. Pokud by se totiž jednalo o uvedené pochybení spočívající v nezahájení řízení dle čl. 267 SFEU, tak hlavní překážkou v přiznání náhrady škody za nesprávný úřední postup je zejména tuzemská judikatura, která stanoví, že dle tohoto institutu nelze postupovat v případě, kdy mají tyto vady za následek nezákonné rozhodnutí. Nicméně za situace, kdy není možné z výše uvedených důvodů získat náhradu škody z titulu nezákonného rozhodnutí, lze si představit eurokonformní výklad institutu nesprávného úředního postupu. Takto je však možno postupovat pouze v případě, že se bude jednat o porušení postupu stanoveného právními normami nebo vyplývajícího z povahy a funkce státního

⁷⁶ Bobek M., Vyhánání z rajske zahrady neodpovědnosti (Národní soudy a porušení komunitárního práva), Soudce, 2004, č. 9, str. 14

⁷⁷ Rozsudek ve věci C – 2/06 Kempter, bod 99

orgánu.⁷⁸ Nelze tedy touto cestou řešit jakékoliv pochybení při uplatňování práva EU ze strany národních soudů poslední instance, zejména tedy ta, u kterých se porušení práva projeví přímo v rozhodnutí soudu.

Větší pozornost je třeba věnovat otázce možného podřazení legislativních pochybení pod nesprávný úřední postup. Na rozdíl od uvedené problematiky odpovědnosti za škodu způsobenou porušením práva EU soudy, existuje v případě odpovědnosti zákonodárce poměrně bohatá judikatura Nejvyššího soudu a Ústavního soudu, která se touto problematikou, byť většinou toliko v čistě vnitrostátních sporech, zabývá. Z rozboru těchto rozsudků lze nejen vyčíst ryze odmítavé stanovisko k podřazení odpovědnosti za pochybení při legislativní činnosti či nečinnosti pod právní úpravu zákona o odpovědnosti státu, ale i přístup české justice k přiznání náhrady škody způsobené porušením unijních zákonů dle této vnitrostátní právní úpravy.

Prvním významným rozhodnutím, kterým bych se rád ve vztahu k pochybení při legislativní činnosti zabýval, je nález Ústavního soudu k odpovědnosti za škodu způsobenou nevyhlášením řádně schválených ustanovení zákona.⁷⁹ V tomto rozhodnutí, které se však ještě vztahuje k původnímu zákonu o odpovědnosti státu za škodu z roku 1969, se Ústavní soud zabýval nesprávným úředním postupem pracovníků bývalého Federálního shromáždění, jejichž chybou došlo k předložení k publikaci jiného textu zákona, než jaký byl jednomyslně schválen poslanci. Ústavní soud zde stanovil, že zákon o odpovědnosti státu za škodu je třeba vykládat tak, že se vztahuje i na případy vzniku škody nesprávným úředním postupem při vyhlásování zákona. S ohledem na znění čl. 36 Listiny základních práv a svobod je totiž třeba zákon vykládat tak, že se uplatní na škody vzniklé generelně, tedy bez ohledu na to, který orgán státní moci, včetně moci zákonodárné, svou protiprávní činností nebo nečinností tuto škodu způsobil. Toto rozhodnutí je však specifické a vztahuje se toliko na pochybení oblužného aparátu Federálního shromáždění. Nicméně pro další výklad je plně použitelný závěr, že výklad zákona, který by omezoval jeho použití pouze na případy nesprávného úředního postupu moci výkonné a soudní, by byl v rozporu s obecně koncipovaným ustanovením čl. 36 Listiny.

⁷⁸ Novotná I., Odpovědnost za škodu způsobenou rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, Právní rádce, 2009, č. 3, str. 43

⁷⁹ Nález Ústavního soudu 1. ÚS 245/98

Vzhledem ke skutečnosti, že ve většině případů dochází k porušení práva EU ze strany moci zákonodárné její nečinností, což lze dokumentovat na počtu zahajovaných řízení pro porušení Smluv pro nenotifikaci implementačních opatření (blíže viz kapitola 4), je vhodné zmínit i nálezy Ústavního soudu týkající se dlouhodobé legislativní pasivity. Ta byla totiž Ústavním soudem shledána jako protiprávní. Tento svůj závěr Ústavní soud formuloval ve vztahu k problematice přiznání obvyklého nájemného a absenci právní úpravy umožňující jeho jednostranné zvýšení.⁸⁰ Z těchto nálezů vyplývá, že parlament není při svém rozhodování neomezený a má přímou odpovědnost za protiústavní stav, který způsobil nezakotvením vyžadované právní úpravy. Limitace zákonodárce může vyplývat nejen z norem práva ústavního, ale rovněž i z běžného zákona, jestliže tento sám přijetí právní úpravy předvídá.

Návazně na takto jasně ze strany Ústavního soudu konstatované protiprávní chování Parlamentu ČR byla zahájena ze strany majitelů nemovitostí řízení o náhradu škody vůči státu z titulu nesprávného úředního postupu Parlamentu ČR spočívajícího v nepřijetí právní úpravy nájemného. Majitelé nemovitostí namítali, že nepřijetí zákona předvídaného ustanovením § 696 Občanského zákoníku je protiprávní a odpovědnost v tomto případě je na straně Parlamentu ČR, který nepřijal vládou předložený návrh zákona o nájemném, kterým mělo být reagováno na uvedené nálezy Ústavního soudu. Nicméně Nejvyšší soud, který v rámci dovolání tyto spory rozhodoval, stanovil, že v případě nečinnosti moci zákonodárné nelze na daný případ použít ustanovení zákona o odpovědnosti státu za škodu upravující nesprávný úřední postup, neboť přijímání zákonů nelze pod tento termín podřadit. Neexistuje a ani nemůže existovat pravidlo, které by stanovovalo, jak má ten který poslanec či senátor hlasovat. Ti totiž vykonávají svůj mandát v zájmu všeho lidu a nejsou přitom vázáni žádnými úředními postupy.⁸¹ V tomto případě tedy nelze za splnění pravidel stanovených jednacími řády komor Parlamentu ČR hovořit o soudní kontrole, zda je výsledek hlasování správný či nikoliv. Uvedené nálezy Ústavního soudu nelze interpretovat tak, že by na jejich základě byl Parlament ČR povinen přijmout novou právní úpravu, neboť takovou pravomoc Ústava ČR Ústavnímu soudu nesvěřuje.⁸² V tomto případě připadá do úvahy toliko odpovědnost politická, morální či výše naznačená ústavněprávní. Nejvyšší soud tedy

⁸⁰ Viz nálezy Ústavního soudu Pl.ÚS 20/05 a I.ÚS 489/05

⁸¹ Rozsudek Nejvyššího soudu 25 Cdo 1124/2005

⁸² Rozsudek Nejvyššího soudu 25 Cdo 2076/2006

v tomto rozsudku zcela opominul výše uvedenou judikaturu Ústavního soudu, který jasně stanovil protiprávnost chování zákonodárce. Nadto v nálezu k náhradě škody v případě nepřiznání obvyklého nájemného ze strany soudu zdůraznil odpovědnost státu za újmu vzniklou nepřijetím předvídané právní úpravy.⁸³ Přestože se tedy vlastníci nemovitostí zachovali zcela v souladu s tímto nálezem a z důvodu neuspokojení svého nároku uplatnili vůči státu požadavek na náhradu škody, tak tato jim nebyla přiznána. Poměrně paradoxní v tomto případě je, že důvodem nepřiznání kompenzace za absenci právní úpravy deregulace nájemného byla *de facto* absence právní normy, dle které by bylo možno odpovědnost zákonodárce založit. Na základě platné právní úpravy totiž nelze dle názoru Nejvyššího soudu aplikovat zákon o odpovědnosti státu za škodu a ani Občanský zákoník, na který zákon odkazuje, neboť se v tomto případě nejedná o občanskoprávní vztah. Otázku použití judikatury Soudního dvora ohledně odpovědnosti státu Nejvyšší soud neřešil s poukazem na absenci dotčené unijní úpravy v této oblasti.

Obdobně restriktivní přístup zvolil Nejvyšší soud i v případě, že k porušení práva dojde normotvornou činností vlády či některého ministerstva. Ve sporu ohledně časové a množství limitace úhrad za vykázanou zdravotní péči Nejvyšší soud judikoval, že za Ústavním soudem potvrzené protiprávní překročení zákonného zmocnění ze strany vlády není možné získat náhradu škody. I v tomto případě se totiž jedná o normotvornou činnost a tato nemůže být posuzována jako nesprávný úřední postup, a tak nelze dovodit ani odpovědnost státu za takto způsobenou škodu.⁸⁴ Ve vztahu k judikatuře Soudního dvora Nejvyšší soud konstatoval, že ta se zabývá odpovědností státu za porušení norem práva EU, a proto nelze tato rozhodnutí vztahovat na případy odpovědnosti státu za škodu způsobenou nesprávným úředním postupem.⁸⁵

Ve vztahu k normotvorné činnosti ministerstev tento závěr Nejvyšší soud potvrdil v rozsudku ke stanovení hodnoty bodu porodních asistentek. I v tomto případě se totiž jedná o proces, který lze označit jako normotvorný (abstraktnost, obecnost, závaznost) a tak vyhlášený výsledek se neodvíjí od úředního postupu a proces jeho vzniku nemůže založit odpovědnost státu za škodu.⁸⁶ Zajímavá na tomto rozsudku je

⁸³ Nález Ústavního soudu ve věci I. ÚS 489/05

⁸⁴ Rozsudek Nejvyššího soudu 25 Cdo 2064/2005

⁸⁵ Vlasák M., Odpovědnost vlády za nesprávný úřední postup aneb *casum sentit res publica*, Jurisprudence, 2007, č. 6, str. 42

⁸⁶ Rozsudek Nejvyššího soudu 25 Cdo 3556/2007

nicméně argumentace Nejvyššího soudu, kterou se vypořádal s námitkami dovolatelky ohledně povinnosti vyplývající z práva EU, co se týče náhrady škody způsobené porušením unijních závazků. Nejvyšší soud v tomto ohledu pouze konstatoval, že oba odpovědnostní režimy jsou založeny na jiném skutkovém i právním základě a že odpovědnost za porušení práva EU není totožná s odpovědností ve smyslu zákona o odpovědnosti státu za škodu. Není zcela zřejmé, co přesně myslel Nejvyšší soud odlišením těchto dvou typů odpovědnosti. Je však vhodné v této souvislosti srovnat reakci německých soudů na judikaturu typu Francovich, která je blíže rozvedena v kapitole 3.2.3. V Německu totiž došlo k judikatornímu zakotvení separátního nároku na náhradu způsobené škody vyplývajícího přímo z rozsudků Soudního dvora bez toho, aby byla měněna vnitrostátní legislativa, kdy tyto dva nároky vedle sebe existují paralelně.

Z výše uvedeného tedy vyplývá, že ve světle judikatury Ústavního soudu se zákonodárce může dopustit svou činností nebo nečinností protiprávního chování, což bylo konstatováno například v případě protiústavní regulace nájemného. Nicméně za toto protiprávní chování nelze, jak vyplývá z ustálené judikatury Nejvyššího soudu, přiznat náhradu škody dle zákona o odpovědnosti státu za škodu, neboť v tomto případě není možno normotvornou činnost, ať ji provádí orgán moci zákonodárné či výkonné, podřadit pod termín nesprávného úředního postupu. Je zřejmé, že tento stav, kdy pouze z důvodu absence legálního zakotvení nároku na náhradu škody nelze jednotlivci přiznat kompenzaci, je dlouhodobě neudržitelný.

Na tuto skutečnost se pokusil reagovat Ústavní soud ve svém stanovisku k náhradě za nucené omezení vlastnického práva podle čl. 11 odst. 4 Listiny ve věcech protiústavní regulace nájemného.⁸⁷ V tomto, podle mého názoru, poněkud rozporuplném stanovisku sice Ústavní soud jasně potvrdil, že i orgán moci zákonodárné může způsobit škodu, za kterou odpovídá, ale v rozporu se svým stanoviskem z nálezů 1. ÚS 245/98 zcela vyloučil postup dle zákona o odpovědnosti státu. Dle Ústavního soudu totiž nelze Parlament ČR považovat za orgán veřejné správy, soud nebo jiný srovnatelný orgán státu ve smyslu čl. 36 odst. 3 Listiny. Odpovědnost v případě zákonodárné činnosti má být zejména politická a případně ústavněprávní, nezakládá však dle uvedeného zákona nárok na náhradu škody. Současně ale Ústavní soud dodává,

⁸⁷ Stanovisko pléna Ústavního soudu Pl. ÚS-st 27/09

že jednotlivci v tomto případě může svědčit jiné právo než vymezené čl. 36 Listiny, a to právo na náhradu škody za nucené omezení vlastnického práva dle čl. 11 odst. 4 Listiny. Ústavní soud zde tedy nahradil dle jeho názoru nefunkční zákon o odpovědnosti státu za škodu jiným právním titulem, a to základním právem vlastnickým. Je však sporné, zda lze z tohoto odklonu k jinému článku Listiny dovozovat obecný postup v případě náhrady škody za pochybení zákonodárce. Otázkou je například to, jak by se postupovalo v případě, že by protiprávní činnost či nečinnost legislativce zasáhla do jiného Listinou chráněného práva, jako například práva na lidskou důstojnost, svobodu pohybu a pobytu či jiné.⁸⁸ Nadto se Ústavní soud odmítnutím použití čl. 36 Listiny a zákona o odpovědnosti státu za škodu dostal do situace, kdy zde zcela chybí právní úprava uplatnění takového nároku na náhradu škody. Tuto situaci však Ústavní soud vyřešil elegantně odkazem na zákon svým obsahem a účelem nejbližší, kterým je právě zákon o odpovědnosti státu za škodu. Zpětně se tedy dostáváme k aplikaci pravidel stanových zákonem, jehož použití Ústavní soud odmítl. Toto stanovisko je rovněž zajímavé obsahem svých odlišných stanovisek. Z těch, které jsou proti stanovení odpovědnosti moci zákonodárné, bych vyzdvihl stanovisko soudce Holländera, dle jehož názoru nelze mluvit v evropském rámci o existenci principu odpovědnosti státu za protiústavní mlčení zákonodárce, kdy autor tohoto stanoviska nenalezl v žádné zemi EU ústavní, resp. zákonnou úpravu takové odpovědnosti. V tomto ohledu tedy soudce Holländer došel k opačnému názoru než tomu, které již před téměř dvaceti lety judikoval Soudní dvůr v rozsudku Francovich, kdy zakotvil odpovědnost státu za škodu způsobenou porušením práva EU v případě porušení práva EU mocí zákonodárnou právě s ohledem na to, že se jedná o obecnou zásadu společnou členským státům EU, kdy ve velkém počtu vnitrostátních právních řádů byly právní normy upravující odpovědnost státu vytvořeny.⁸⁹ Na druhou stranu bych rád upozornil na odlišná stanoviska soudkyně Ivany Janů a Elišky Wagnerové. Obě totiž ve svém vyjádření mají za to, že by bylo možno extenzivně vyložit čl. 36 odst. 3 Listiny a s tím i § 13 zákona o odpovědnosti státu za škodu a vztáhnout tento předpis i na případy odpovědnosti státu za škodu způsobenou zákonodárcem.⁹⁰

⁸⁸ Obdobně odlišné stanovisko soudce Holländera

⁸⁹ Viz body 29 a 30 rozsudku ve spojených věcech C – 46/93 a C – 48/93 Brasserie du pêcheur SA a Factortame Ltd

⁹⁰ Viz bod 10 a bod 16 odlišného stanoviska soudkyně Ivany Janů a Elišky Wagnerové

Přestože lze z výše rozebraného stanoviska Ústavního soudu usuzovat, že obdobně by i nároky vyplývající z porušení norem práva EU měly být posuzovány mimo rámec zákona o odpovědnosti státu za škodu, tak je třeba mít na paměti, že výše uvedené stanovisko, stejně tak jako jemu předcházející judikatura Nejvyššího soudu, se vztahovalo k problematice regulovaného nájemného, kdy tato není přímo upravena v právu EU. Nelze tedy tyto závěry o odpovědnosti zákonodárné moci za čistě vnitrostátní pochybení analogicky bez dalšího použít i na chybnou nebo pozdní implementaci norem práva EU. Zásadní rozdíl v tomto případě je, že v druhém případě lze zcela jasně identifikovat pravidla omezující zákonodárce či zavazující ho, aby svou normotvornou činností dosáhl právem EU zamýšleného výsledku. Přenosem částí pravomocí na Evropskou unii došlo k omezení národního suveréna, kdy nelze nadále vycházet z teorie neodpovědného zákonodárce. Přestože ve výše uvedených sporech dovolatelé upozorňovali na existenci judikatury Soudního dvora a zásady odpovědnosti členského státu za škodu, tak touto otázkou se nikdy Nejvyšší soud podrobněji nezabýval. Vždy tuto argumentaci odmítl s konstatováním, že jsou tyto dva odpovědnostní principy založeny na odlišném skutkovém a právním základě. Blíže však tuto problematiku Nejvyšší soud nikdy nerozvedl, a to právě s poukazem na vnitrostátní povahu sporů. Je však jen otázkou času, kdy se před Nejvyšší soud dostane spor o náhradu škody, která bude způsobena výlučně či rovněž porušením unijních pravidel, což by mělo přimět Nejvyšší soud zaujmout k této otázce jasné stanovisko.

K tomu rovněž Nejvyšší soud vyzval i Ústavní soud v jednom ze svých nejnovějších rozhodnutí. V nálezu ze dne 9. února 2011 k odpovědnosti státu za škodu způsobenou porušením evropského práva totiž Ústavní soud zrušil usnesení Nejvyššího soudu⁹¹ právě s poukazem na nedostatečné vypořádání se s námitkou stěžovatelky ohledně existence odpovědnosti státu za škodu způsobenou porušením práva EU.⁹² Tento spor se týkal otázky, zda lze pod pojem nesprávného úředního postupu zahrnout i proces dohodovacího řízení o hodnotách bodu a výši náhrad zdravotní péče hrazené z veřejného zdravotního pojištění. Stěžejní v tomto sporu bylo, že stěžovatelka v řízení před Nejvyšším soudem zakládala svůj nárok na náhradu škody jak na vnitrostátní právní úpravě zákona o odpovědnosti státu za škodu, tak rovněž na zásadě odpovědnosti typu Francovich, a to z důvodu domnělého porušení směrnice 80/155/EHS o koordinaci

⁹¹ Usnesení Nejvyššího soudu 25 Cdo 1715/2008-118

⁹² Nález Ústavního soudu IV. ÚS 1521/10

právních a správních předpisů týkajících se přístupu k činnosti porodních asistentek a jejího výkonu. Nejvyšší soud se však touto otázkou vůbec nezabýval a pouze odkázal na svou výše uvedenou judikaturu ohledně odlišného základu obou typů odpovědnosti, kdy unijní zásada o odpovědnosti státu není totožná s odpovědností za škodu způsobenou nesprávným úředním postupem dle tuzemské právní úpravy. Právě tato část usnesení Nejvyššího soudu se stala předmětem kritiky ze strany soudu Ústavního, který, aniž by poskytl Nejvyššímu soudu bližší vodítko k uplatnění judikatury Soudního dvora, zrušil jeho usnesení z důvodu absence řádného vysvětlení. Ústavní soud ve svém nálezu nejprve obecně potvrdil své stanovisko, že normotvornou činnost nelze zahrnout pod nesprávný úřední postup, aby se dále plně přihlásil k odpovědnosti členského státu za škodu způsobenou porušením práva EU. Tuto však nelze dle názoru Ústavního soudu směšovat s odpovědností dle zákona o odpovědnosti státu, neboť ten na tento druh odpovědnosti nepamatuje. Zde si Ústavní soud pomohl odkazem na výše uvedenou důvodovou zprávu k zákonu č. 160/2006 Sb. V tomto ohledu tedy bylo potvrzeno stanovisko Nejvyššího soudu o nemožnosti přiznání náhrady škody plynoucí z norem práva EU dle tuzemského zákona o odpovědnosti státu. Přestože je tedy tato premisa dle Ústavního soudu správná, neměl se Nejvyšší soud spokojit pouze s tímto konstatováním. Je totiž v rozporu s právem na spravedlivý proces situace, kdy Nejvyšší soud s ohledem na neexistenci výslovné právní úpravy umožňující přiznání náhrady škody za porušení práva státem, rezignuje na jakékoliv řešení této skutečnosti. V tomto případě je totiž na Nejvyšším soudu, aby vykládal zákon o odpovědnosti státu a konstruoval jeho vztah k principu odpovědnosti členského státu za škodu způsobenou porušením práva EU. Nic bližšího k této případné konstrukci či výkladu tuzemské právní úpravy Ústavní soud bohužel neuvádí. Ústavní soud v tomto stanovisku tedy sice jasně potvrdil, že oba typy odpovědnosti nelze směšovat, ale jako případné vodítko řešení této situace pouze odkázal na své výše uvedené stanovisko k náhradě za nucené omezení vlastnického práva podle čl. 11 odst. 4 Listiny.

Pokud se pokusíme shrnout uvedená rozhodnutí Nejvyššího soudu a soudu Ústavního, tak lze nejprve říci, že rovněž v rámci České republiky je zákonodárce odpovědný za jím způsobenou škodu. Tuto však není možno uplatnit podřazením takové protiprávní činnosti či nečinnosti normotvůrce pod pojem nesprávného úředního postupu, tak jak jej vymezuje zákon o odpovědnosti státu za škodu. Ve vztahu k porušení norem práva EU pak lze říci, že striktní a poměrně konzistentní judikatura

Nejvyššího soudu potvrzená posledně rozebraným nálezem Ústavního soudu prakticky znemožňuje uplatnění eurokonformního výkladu tuzemského zákona ve vztahu k porušení práva EU při legislativní činnosti či nečinnosti. Dle uvedených rozsudků nelze tyto dva odpovědnostní režimy slučovat a tedy přiznávat náhradu škody dle vnitrostátní normy. Za současného stavu právní úpravy tedy neexistuje tuzemská právní norma, která by umožňovala za tyto prohřešky přiznat náhradu škody. To však nezbavuje obecné soudy a zejména soud Nejvyšší, aby se vymezily vůči zákonu o odpovědnosti státu za škodu a konstruovaly právní základ umožňující přiznání náhrady škody. Vedle tohoto postupu cestou judikatorního zakotvení odpovědnosti typu Francovich přímo na základě dotčených rozsudků Soudního dvora, a to jako samostatného odpovědnostního režimu se pochopitelně nabízí i varianta novelizace stávající právní úpravy, tak aby zákon vymezil rovněž zvláštní režim odpovědnosti ve vztahu k porušení norem práva EU. Jaká varianta bude nakonec zvolena, ukáže až čas, nicméně skutečnosti, že zákon o odpovědnosti státu za škodu nereflektuje požadavky práva EU, si je vědomo i Ministerstvo spravedlnosti jako věcně příslušný gestor dané problematiky, což dokumentuje dále rozebraný návrh novely tohoto předpisu.

3.2.1.2 Návrh šesté novely zákona o odpovědnosti státu za škodu

V rámci analýzy vnitrostátní právní úpravy se mi jeví vhodné se alespoň stručně zaměřit i na nedávný pokus Ministerstva spravedlnosti legislativně upravit právě problematiku odpovědnosti státu za škodu způsobenou jednotlivci porušením práva EU.⁹³ Přestože se ve výsledku jednalo o pokus neúspěšný, neboť návrh zákona byl po vnějším připomínkovém řízení stažen a tento materiál skartován, nabízí tento legislativní návrh možnost nahlédnout do představ zákonodárce, jak by mělo být v této oblasti postupováno. Již v minulosti se stát pokoušel reagovat na, v odborné literatuře namítaný, rozpor zákona o odpovědnosti státu za škodu s právem EU. Tato problematika měla být například obsažena ve věcném záměru nového zákona, kterým měl být nahrazen dosavadní zákon o odpovědnosti státu.⁹⁴ Konkrétní návrh právní úpravy byl však předložen až na sklonku roku 2009 ve formě šesté novely tohoto

⁹³ Blíže viz Neubauer J., Vnitrostátní realizace komunitární zásady odpovědnosti zákonodárce za škodu, *Jurisprudence*, 2009, č. 12, str. 544 – 547

⁹⁴ Viz usnesení Vlády ČR ze dne 24. srpna 2005 č. 1057.

zákona.⁹⁵ Jedním z cílů této novely mělo být též zakotvení odpovědnosti státu za škodu způsobenou toliko zákonodárnou činností, pokud zde existuje povinnost k této zákonodárné činnosti v souladu se závazky plynoucími z práva EU. Tento obecný závazek měl být zakotven do ustanovení § 5, který pouze obecně vymezoval, že stát odpovídá i za škodu způsobenou zákonodárnou činností. Nicméně to pouze za podmínek stanovených tímto zákonem, které měly být vtěleny zejména do ustanovení nového § 12a, a to dle návrhu ve variantním znění. První možnost počítala s tím, že by stát odpovídal za škodu způsobenou porušením práva EU při výkonu své zákonodárné činnosti, je-li toto porušení dostatečně závažné. Dále následoval příkladný výčet dostatečně závažného porušení. Toto právo na náhradu mělo být limitováno tím, že porušení unijního práva bylo vysloveno Soudním dvorem EU. Uvedený požadavek by se neuplatnil pouze v případě, že porušení bylo způsobeno neprovedením právního předpisu EU do právního řádu ČR. Druhá, ještě více strohá, varianta pouze stanovila, že stát odpovídá za svá legislativní pochybení související s právem EU za podmínek vymezených samotným unijním právem. Limitace předchozím rozhodnutím Soudního dvora tu však byla upravena stejně. Zákon rovněž určoval orgán jednající jménem státu ve věcech náhrady škody způsobené zákonodárnou činností, kdy tímto orgánem měl být Úřad vlády České republiky.

Uvedený návrh novely zákona se tak snažil reagovat na výše uvedenou velmi striktní judikaturu Nejvyššího soudu ohledně nemožnosti podřadit legislativní činnost pod stávající znění zákona a zejména pod v § 13 vymezený nesprávný úřední postup. Lze tedy ocenit tuto snahu zákonodárce, který si je vědom nesouladu vnitrostátní právní úpravy s požadavky práva EU. Nicméně velmi rozpačitě působí samotné navrhované legislativní opatření, kdy předložená novela byla dle mého názoru v přímém rozporu s judikaturou Soudního dvora. Obě navrhovaná znění § 12a totiž odporovala Soudním dvorem stanovené zásadě rovnocennosti a účinnosti, kdy vázání přiznání náhrady škody na předchozí rozsudek Soudního dvora konstatující porušení práva EU činilo možnost získání náhrady škody nemožným nebo minimálně nadmíru obtížným. Soudní dvůr je totiž oprávněn vyslovit porušení práva EU zejména v rámci řízení o porušení Smlouvy dle čl. 258 a násl. SFEU, kdy jednotlivec nemá v rámci tohoto řízení žádnou možnost

⁹⁵ Dostupný pouze v podobě po vnějším připomínkovém řízení z WWW:
<http://eklep.vlada.cz/eklep/page.jsf> [dostupnost ověřena dne 1. 5. 2011]

jakkoliv ovlivnit výběr Komise, která pochybení bude stíhat.⁹⁶ Kromě toho šel návrh zákona nad rámec podmínek odpovědnosti státu za škodu, které, jak judikoval Soudní dvůr, jsou nezbytné a postačující, aby opodstatnily nárok jednotlivce.⁹⁷ Dále Soud výslovně v rozsudku *Brasserie du pêcheur* v bodě 95 judikoval, že povinnost členského státu nahradit škodu nemůže být omezena na škodu utrpěnou po rozhodnutí Soudu o porušení práva. Takové omezení by bylo v rozporu se zásadou účinnosti.

Výše uvedený návrh novely zákona o odpovědnosti státu za škodu lze tedy hodnotit jako vykročení zákonodárce správným směrem na cestě k zakotvení odpovědnosti za škodu způsobenou porušením práva EU. Nicméně předložený návrh byl jen jakýmsi pokusným balónkem, který i přes dlouhou dobu, kterou mělo Ministerstvo spravedlnosti na jeho přípravu, nesplňoval podmínky práva EU. Z tohoto důvodu a vzhledem k neochotě řady připomínkových míst tedy nakonec předkladatel z tohoto záměru upustil. Přesto považuji možnost změny zákona v obdobném duchu za možnou a s ohledem na stávající judikaturu ideální variantu k zakotvení odpovědnosti státu. Pokud totiž vezmeme v potaz skutečnost, že judikatura v České republice značně omezila možnost postupovat čistě judikatorní činností, je byť obecné legální zakotvení odpovědnosti typu Francovich pod stávající právní úpravu odpovědnosti státu za škodu, optimální variantou. Zákonodárce tím nejen vyjde vstříc judikatuře Soudního dvora a přispěje k větší právní jistotě poškozených, ale rovněž i národní soudce podle mého mínění spíše přistoupí k přiznání náhrady škody způsobené vlastním zákonodárcem, pokud bude mít pro toto jasnou právní oporu. Nadto bude možné rovněž v zákoně jasně vymezit podmínky získání náhrady škody, protože pokud by k přiznání škody došlo například podřazením pod pojem nesprávného úředního postupu, jakkoliv se k této variantě staví zatím vnitrostátní judikatura velmi restriktivně, tak by se v dalším postupovalo dle zákona o odpovědnosti za škodu. Tento ale například neobsahuje žádnou limitaci získání náhrady škody pouze na případy dostatečně závažného porušení práva EU, což je sice dle judikatury Soudního dvora možné, neboť ta stanoví, že stát může přiznat náhradu škody i za podmínek příznivějších⁹⁸, ale zřejmě to není to, co by zákonodárce zamýšlel.

⁹⁶ Viz např. rozsudek Soudního dvora ve věci 247/87 *Star Fruit Company SA* či rozsudek C – 200/88 *Komise v. Řecko*

⁹⁷ Rozsudek C – 224/01 *Köbler*, bod 57

⁹⁸ Rozsudek C – 224/01 *Köbler*, bod 57

3.2.1.3 Shrnutí

V této části práce se pokusím stručně shrnout výše uvedený rozbor tuzemské právní úpravy a poukázat na ta ustanovení, která se po provedení analýzy tuzemské judikatury Nejvyššího a Ústavního soudu jeví být v rozporu s právem EU. Současně je vhodné zmínit i ty okolnosti vzniku škody, které jsou pro poškozeného více příznivé, než jak je stanoví Soudní dvůr ve svých rozhodnutích k odpovědnosti členského státu za škodu.

V současné době neexistuje jasná judikatura vztahující se přímo k odpovědnosti státu za porušení práva EU. Z rozhodnutí vztahujících se k vnitrostátním pochybením orgánu státu lze však dojít k závěru, že obecně je dle Listiny základních práv a svobod stát odpovědný za škodu bez ohledu na to, který orgán státní moci se tohoto pochybení dopustil. Nicméně vzhledem ke skutečnosti, že náhradu škody lze přiznat pouze při splnění podmínek daných zákonem o odpovědnosti státu, tak není možno dle této právní úpravy odškodňovat pochybení moci zákonodárné. Nemyslím si nicméně, že by bylo k řešení této situace třeba měnit Listinu základních práv a svobod, jak se někdy uvádí.⁹⁹ Pokud by se změnilo vymezení odpovědnostních skutkových podstat v zákoně o odpovědnosti, tak by bylo možno tento vztáhnout i na prohřešky normotvůrce. Naproti tomu zákon o odpovědnosti státu přímo dopadá i na případy nerespektování práva ze strany soudů. Ve vztahu k odpovědnosti členských států dle rozsudku Soudního dvora ve věci Köbler lze stručně říci, že dle stávající právní úpravy by bylo možno přiznávat kompenzaci pouze za některá porušení norem práva EU, a to pouze ta, která by bylo možno podřadit pod nesprávný úřední postup, neboť právní úprava nezákonného rozhodnutí je v tomto ohledu v přímém rozporu s požadavky práva EU. Hlavním limitujícím faktorem tuzemského zákona je vymezení odpovědnostních skutkových podstat, kdy ve vztahu k nezákonnému rozhodnutí brání podmínka předchozího zrušení tohoto rozhodnutí přiznání náhrady škody za porušení práva EU orgány moci soudní. Naproti tomu za nesprávný úřední postup nelze považovat normotvornou činnost bez ohledu na to, který orgán státní moci ji vykonává, což vede k nemožnosti získání náhrady škody za porušení práva, a to jak tuzemského, tak evropského v případě škody způsobené mocí zákonodárnou. Tento rozpor nelze dle

⁹⁹ Malíř J., Odpovědnost členských států za škodu v právu Evropské unie: studie ze soudcovské tvorby práva, Univerzita Karlova, Praha, 2008, str. 174

mého názoru překlenout ani eurokonformním výkladem, a to s ohledem na uvedenou judikaturu Nejvyššího soudu.

Abych pouze nekritizoval tuzemskou právní úpravu, tak je třeba současně uvést, že obsahuje pro poškozeného některé pozitivní prvky. Těmi je zejména absence podmínky porušení právní normy přiznávající práva jednotlivci, kdy dle zákona o odpovědnosti státu vzniká odpovědnost bez ohledu na povahu porušené normy. Druhou výhodou tuzemského zákona pro poškozeného je vázání vzniku nároku na kompenzaci na prostou protiprávnost, kdy zákon nezná pojem dostatečně závažného porušení právní normy. Podmínka dostatečně závažného porušení práva EU je obsažena toliko v právu EU a její obdobu ve vnitrostátní právní úpravě nenalezneme. Přestože není absence této podmínky v rozporu s požadavky práva EU, je vhodné mít tuto na paměti při zvažování případného legálního zakotvení odpovědnosti za porušení práva EU do vnitrostátního právního řádu. Jakkoliv by se s ohledem na relativní nejasnost a nepřesnost tohoto termínu jednalo o legislativně – technicky složitý úkon, odpovídalo by stanovení tohoto restriktivního kritéria lépe zvláštní povaze zákonodárné činnosti. Soudní dvůr při vymezování této kategorie vycházel právě ze snahy neohrozit akceschopnost státu při správě věcí veřejných v důsledku obavy z možných žalob na náhradu škody. Zákonodárná činnost a vydávání normativních aktů totiž spolu nutně nese riziko zásahu do zájmů jednotlivce. V takovém případě by vázání vzniku škody toliko na prostou protiprávnost mohlo mít negativní dopad na schopnost státu naplňovat vůli lidu.¹⁰⁰

Závěrem bych se rád pokusil nastínit možná řešení stávajícího stavu. Zcela nejsnazší, minimálně z pohledu legislativního, je ponechání vymezení podmínek k přiznání náhrady škody za porušení práva EU na orgánech moci soudní. V tomto ohledu lze vycházet z právem EU stanovených požadavků na zajištění plné a účinné ochrany norem práva EU, kdy veškeré orgány státu včetně soudů jsou povinni zajistit plný účinek unijního práva a chránit práva, která přiznává jednotlivcům.¹⁰¹ Nadto je každý vnitrostátní soud povinen nepřihlížet k jakýmkoliv ustanovením vnitrostátního práva, která jsou v rozporu s unijní úpravou.¹⁰² Soudce je tedy povinen použít principy aplikace práva EU, a to zejména požadavek eurokonformního výkladu a přednostního

¹⁰⁰ Rozsudek ve spojených věcech C – 46/93 a C – 48/93 Brasserie du pêcheur SA a Factortame Ltd, bod 45

¹⁰¹ Rozsudek Soudního dvora ve věci C – 54/96 Dorsch Consult, bod 40

¹⁰² Bod 21 Rozsudku Simmenthal

použití účinného práva Evropské unie.¹⁰³ Tak by tedy národní soudce měl přiznat náhradu škody přímo na základě judikatury Soudního dvora, a to zejména v případě porušení práva EU ze strany moci zákonodárné, kdy je tato judikatura zcela jasná a ustálená. Více problematické se toto může jevit ve vztahu k pochybením moci soudní, kdy nelze dle mého názoru hovořit o naprosto zřejmých pravidlech vzniku této odpovědnosti. Nicméně za této situace má samozřejmě národní soudce možnost či v určitých případech povinnost vznést předběžnou otázku k Soudnímu dvoru EU. Většinu pravidel, která rozhodující národní soudce bude potřebovat k přiznání kompenzace, lze nalézt v rozsudcích Soudního dvora. V otázkách tam neupravených je pak možno použít ve shodě s principem národní procesní autonomie procesní podmínky národní, které však nesmějí být méně příznivé než ty, které se týkají obdobných řízení na základě vnitrostátního práva (zásada rovnocennosti), a nesmějí v praxi znemožňovat nebo nadměrně ztěžovat výkon práv přiznaných právním řádem EU (zásada efektivity).¹⁰⁴

Druhou možnou variantou řešení nastalé situace je přímá změna tuzemské právní úpravy. Dle mého názoru by bylo třeba změnit toliko zákon o odpovědnosti státu. Toto řešení je výhodnější jak pro národního soudce, kdy pro něj bude snazší přiznat jednotlivci náhradu škody za pochybení vlastního zákonodárce, tak pro adresáty právní normy, kdy bude jasnější, za jakých podmínek mohou tito uspět se svým nárokem. V takovém případě by však zákon měl stanovit zvláštní odpovědnostní skutkovou podstatu porušení norem práva EU, která by měla obsahovat buď výše uvedené podmínky stanovené unijním právem či alespoň na tyto podmínky práva EU odkázat způsobem obdobným ve výše rozebraném posledním legislativním návrhu. Dále by zákon měl obsahovat úpravu navazujících otázek typu určení orgánu odpovědného jednat jménem státu. Není dostačující prosté vypuštění ve vztahu k unijním nárokům podmínky předchozího zrušení nezákonného rozhodnutí. Tato úprava by měla být sice minimalistická a nepředjímat dopodrobna stále se ještě vyvíjející judikaturu Soudního dvora, ale zároveň není možné se spokojit s prostým podřazením těchto pochybení pod jednu ze stávajících odpovědnostních skutkových

¹⁰³ Bobek, M., Odpovědnost za škodu vzniklou porušením práva Evropských společenství, Právní rozhledy – mimořádná příloha, 2008, č. 12, str. 19

¹⁰⁴ Rozsudek Soudního dvora ve věci C – 268/06 Impact, bod 46

podstat, a to zejména s ohledem na absenci limitujících podmínek dostatečně závažného porušení norem práva EU, které přiznávají práva jednotlivci.

Osobně se mi jeví jako nejvhodnější způsob vypořádání se s judikaturou Soudního dvora k odpovědnosti státu za škodu, legální zakotvení odpovědnosti v případě pochybení zákonodárce, kdy by bylo vhodné současně upravit i obdobné případy nerespektování čistě vnitrostátních právních pravidel, kdy tuto potřebu dokumentuje uvedená problematika náhrady škody za nucené omezení vlastnického práva protiústavní regulací nájemného. Na druhou stranu za situace, kdy nedodrží požadavky práva EU tuzemský soud poslední instance, jeví se mi jako přijatelné řešení tohoto problému cestou rozhodovací činnosti tuzemských soudů, které by měly v případě potřeby využít možnost podat předběžnou otázku Soudnímu dvoru. Jsem si vědom, že v tomto případě by se nadále zachovával výše uvedený ne zcela vyhovující stav, ale legislativní změna v případě porušení norem práva EU soudy je dle mého názoru v tomto ohledu zatím předčasná, kdy některá tato pochybení lze odškodnit oklikou prostřednictvím odpovědnosti zákonodárce, což mimochodem dokumentuje i rozsudek ve věci Köbler a nadto je i tato unijní judikatura stále poměrně nejasná. Nadto ani v ostatních členských státech nelze najít zcela jasná vodítka, jak tuto problematiku upravit, a to zejména s ohledem na určení kompetentního orgánu, který by tyto spory rozhodoval. Reakcemi vybraných okolních států na judikaturu Soudního dvora k odpovědnosti členského státu za škodu se budu podrobněji věnovat v následující části této práce.

3.2.2 Slovensko

Členské státy se staví k vnitrostátnímu promítnutí Soudním dvorem zakotvené zásady odpovědnosti státu za škodu způsobenou jednotlivci velmi rezervovaně a rozhodně nelze říci, že by tato, pro vnitrostátní zákonodárce a zejména soudce poměrně konfliktní judikatura Soudu, byla příčinou rozsáhlých a strukturálních změn vnitrostátní právní úpravy. Ve skutečnosti lze sledovat přístup spíše opačný, kdy členské státy, které zachovávaly v minulosti k otázkám odpovědnosti státu zdrženlivý přístup, tento drží i nadále a maximálně lze pozorovat posun v rozsudcích národních soudů, které se snaží překonat rozpornou národní právní úpravu více méně složitou judikatorní konstrukcí řešící neochotu zákonodárce k legislativním úpravám. Mezi skupinu těch mála států, které mají zakotveny určité aspekty uplatňování zásady

odpovědnosti typu Francovich přímo ve vnitrostátní legislativě, patří například Slovensko. Toto je jeden z hlavních důvodů, proč je dle mého názoru vhodné se blíže zaměřit na slovenskou právní úpravu, kterou lze, byť pouze v určitých aspektech, považovat za proevropskou a pokrokovou. Tím druhým důvodem je pochopitelně blízkost s českým právním řádem, společný historický vývoj a obdobná vstupní pozice při přejímání norem práva EU. Co se týče otázky odpovědnosti státu za škodu, tak je třeba mít na paměti, že jak tuzemský zákon o odpovědnosti za škodu, tak slovenský zákon č. 514/2003 Z. z. o zodpovednosti za škodu spôsobenú pri výkone verejnej moci a o zmene niektorých zákonov (dále jen zákona o zodpovednosti za škodu), vycházejí ze stejné právní úpravy společné oběma nyní samostatným státům, a to na svou dobu minimálně v teoretické rovině poměrně moderní zákon č. 58/1969 Sb., o odpovědnosti státu za škodu způsobenou rozhodnutím orgánu státu nebo jeho nesprávným úředním postupem.

Ještě před tím, než přistoupím k samotné analýze slovenské právní úpravy ohledně odpovědnosti státu, je podle mého mínění vhodné alespoň stručně zmínit současné znění ustanovení čl. 228 odst. 1 Občianského súdného poriadku, které zakotvuje další nástroj, kterým mohou jednotlivci dosáhnout ochrany svých práv, která jim byla upřena vnitrostátním soudním rozhodnutím, které je v rozporu s právem EU. Toto ustanovení reflektující otevřený přístup Slovenska ve vztahu k Evropské unii a jejímu právu, totiž stanoví, že pravomocný rozsudek soudu je možno napadnout návrhem na obnovu řízení v případě, že je tento v rozporu s rozhodnutím Soudního dvora EU nebo jiného orgánu Evropské unie.¹⁰⁵ Podání tohoto návrhu dokonce zákon nijak neomezuje co do lhůty, do kdy je možno obnovu řízení z uvedeného důvodu požadovat.¹⁰⁶ Touto úpravou jde tedy slovenská právní úprava zejména, co se týče uvedené lhůty, nad rámec požadavků práva EU. Nicméně na druhou stranu zůstává otázkou, zda by uplatnění tohoto institutu po velmi dlouhé době ode dne nabytí právní moci rozporného rozsudku, nebylo v protikladu s požadavkem na zajištění stability práva a právních vztahů a na řádný výkon spravedlnosti, tak jak to uvedl Soudní dvůr v rozsudku C – 234/04 Kapferer, kterým potvrdil, že právo EU a zejména čl. 4 odst. 3 SEU, neukládá vnitrostátnímu soudu, aby nepoužil vnitrostátní procesní pravidla za

¹⁰⁵ Viz ustanovení § 228 odst. 1 písm. e) zákona č. 99/1963 Zb., Občiansky súdny poriadok

¹⁰⁶ Šiman M., Sankcie za porušenie práva Únie v právnom poriadku Slovenskej republiky, příspěvek uveřejněný v rámci konference COFOLA 2010, Masarykova univerzita, Brno, 2010

účelem přezkumu pravomocného soudního rozhodnutí a jeho zrušení, pokud se jeví, že je v rozporu s právem EU.¹⁰⁷

Právo na náhradu škody, kterou způsobí státní orgán či orgán veřejné správy, má obdobně jako v České republice i na Slovensku své ústavní zakotvení. V případě Slovenska se jedná o ustanovení čl. 46 odst. 3 a 4 Ústavy Slovenské republiky.¹⁰⁸ Tento článek rovněž určuje, že podmínky a podrobnosti této právní ochrany stanoví zvláštní zákon. Tím je v případě Slovenska již zmiňovaný zákon č. 514/2003 Z. z. Předně je třeba uvést, že ač se jedná o zákon výrazně mladší, než vnitrostátní právní úprava, tak i tento v době svého schvalování příliš nereflektoval již zcela ustálenou judikaturu Soudního dvora ohledně odpovědnosti státu za škodu. Tak můžeme v důvodové zprávě k uvedenému zákonu nalézt ve vykazání slučitelnosti návrhu zákona s právem EU, že problematika upravovaná tímto zákonem není řešena v právu EU vyjma čl. 6 SEU, který odkazuje na práva, svobody a zásady obsažené v Listině základních práv EU, resp. Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod.¹⁰⁹ Nicméně i přesto slovenská právní úprava obsahuje ustanovení, které řeší jeden z nejpalčivějších problémů, se kterými se setkáváme i v rámci české právní úpravy, a to odpovědnost normotvůrce a to jak parlamentu, tak případně autorů podzákonných právních norem. Z tohoto důvodu je vhodné této, byť poměrně stručné a právu EU ne plně vyhovující právní normě věnovat zvýšenou pozornost, neboť by mohla sloužit jako inspirace pro možné budoucí změny zákona č. 82/1998 Sb.

Obecně je třeba uvést, že slovenská právní úprava unijní zásady odpovědnosti členského státu za škodu obsažená v slovenském zákoně o zodpovědnosti za škodu je svou povahou minimalistická, kdy velmi stručně řeší jen otázku odpovědnosti zákonodárce. Zákon nijak nepřejímá judikaturu Soudní dvora a při uplatňování nároku na náhradu škody by tak bylo třeba postupovat přímo s odkazem na tato rozhodnutí Soudu s tím, že podpůrně by se pro otázky judikaturou neřešené ponechané na specifikaci v národních právních řádech postupovalo dle zákona o zodpovědnosti za škodu či subsidiárně dle slovenského Občianského zákoníku. Vnitrostátní legislativa se tedy použije pouze subsidiárně za podmínek respektování unijních zásad rovnocennosti

¹⁰⁷ Rozsudek C – 234/04 Kapferer, bod 20

¹⁰⁸ Ústavní zákon č. 460/1992 Zb

¹⁰⁹ Viz důvodová zpráva k zákonu č. 514/2003 Z.z., dostupné z WWW:

<http://www.justice.gov.sk/kop/pk/pk113-04.htm> [dostupnost ověřena dne 22. 4. 2011]

a efektivity v případě, že otázka není řešena přímo judikaturou Soudního dvora.¹¹⁰ Obdobně jako tuzemská právní úprava, obsahuje zákon o zodpovědnosti za škodu vymezení rozsahu odpovědnosti pouze na vymezené případy nezákonného rozhodnutí, nezákonného zatčení, zadržení či jiného zbavení osobní svobody, rozhodnutí o trestu, ochranném opatření nebo rozhodnutí o vazbě anebo nesprávného úředního postupu.¹¹¹ Hlavní rozdíl oproti právnímu stavu v České republice však představuje výslovné zmínění odpovědnosti státu za škodu způsobenou legislativní nečinností v ustanovení § 4, který vymezuje orgány jednající jménem státu. Zde se dočteme, že za stát vystupuje ministerstvo či jiný ústřední orgán státní správy, pokud ke škodě došlo v důsledku chybného převzetí směrnice či z důvodu nedodržení lhůty pro transpozici takové směrnice.¹¹² Na základě tohoto článku, vymezujícího kompetenci orgánu, lze tedy dovodit, že zákon přímo s odpovědností zákonodárce a dokonce i Národní rady Slovenska dle § 4 odst. 1 písm. i) počítá a k náhradě škody má dojít podle tohoto právního předpisu. Vzhledem ke skutečnosti, že na Slovensku není tak striktní judikatura vrcholných soudů odmítající podřazení odpovědnosti zákonodárce pod nesprávný úřední postup, má se za to, že v daném případě by se tedy jednalo právě o tento, dle tuzemské judikatury odmítnutý, nesprávný úřední postup.¹¹³

Závěrem této exkurze lze tedy uvést, že slovenská právní úprava obsažená v zákoně o zodpovědnosti státu za škodu se sice potýká se stejnými nedostatky jako tuzemská první úprava obsažená v zákoně o odpovědnosti státu za škodu, kdy například rovněž obsahuje rozpornou podmínku předchozího zrušení nezákonného rozhodnutí. V tomto případě však lze postupovat dle výše rozebraného ustanovení § 228 odst. 1 písm. e) Občianskeho súdneho poriadku. Zákon tak předvídá a řeší situace, kdy ke škodě dojde v důsledku pochybení při legislativní činnosti chybnou nebo pozdní transpozicí směrnice. Slovenský zákon se nesnaží vnitrostátně zakotvit podmínky vzniku takové odpovědnosti, kdy se předpokládá, že tyto budou řešeny přímo judikaturou Soudního dvora. Zákon toliko vymezuje orgán vystupující jménem státu v těchto případech. Hlavní přínos tohoto ustanovení je však v tom, že vůbec tuto

¹¹⁰ Siman M., *Zodpovednosť súdných orgánov za škodu spôsobenú porušením komunitárneho práva, Dny veřejného práva – Sborník příspěvků z mezinárodní konference, Masarykova univerzita, Brno, 2007, str. 1172*

¹¹¹ Viz ustanovení § 3 zákona o zodpovednosti za škodu

¹¹² Viz ustanovení § 4 odst. 1 písm. d) zákona o zodpovednosti za škodu

¹¹³ Jánošíková M., *Zodpovednosť za škodu spôsobenú porušením komunitárneho práva, Justičná revue, 2005, č. 3, str. 398*

možnost odpovědnosti státu za porušení práva EU připouští a umožňuje tak s odkazem na tento zákon a judikaturu Soudního dvora dosáhnout náhrady škody. Pro vnitrostátní úvahy *de lege ferenda* je tato úprava inspirativní právě v tom, že není nezbytné, či v některých případech ani vhodné, provádět rozsáhlé právní změny zakotvující zásady vyvozené Soudem ohledně odpovědnosti státu za škodu způsobenou jednotlivci do vnitrostátního právního řádu. Postačující by mohlo být právě i jen obecné ustanovení začleňující tento typ odpovědnosti do působnosti zákona ovšem za podmínky, že by řešilo i důsledky pochybení moci výkonné a zejména soudní ve shodě s rozsudkem ve věci Köbler.

3.2.3 Německo

Dalším státem, jehož reakcí na judikaturu Soudního dvora ohledně odpovědnosti státu za škodu způsobenou jednotlivci je vhodné se zabývat, je podle mého názoru Německo. Tento sousední stát zvolil totiž zcela odlišnou metodu přiznání jednotlivcům náhrady škody, která jim vyplývá z práva EU, a to bez toho, aby jakkoliv upravoval vnitrostátní právní úpravu či ji eurokonformně vykládal. Nicméně i přesto není v německém právním prostředí nemožné či obtížné tuto náhradu získat a Německo již z tohoto institutu vyplatilo jednotlivcům nemalé částky.¹¹⁴ Obdobně jako u výše uvedeného Slovenska je i v tomto případě možné vycházet zejména z analýzy případů týkajících se odpovědnosti moci zákonodárné, neboť potíže s včasnou a správnou transpozicí směrnic představují nejčastější prohřešek státu ve vztahu k právu EU. Nelze tedy v tomto případě vyvozovat zatím jakékoliv konečné závěry ohledně možnosti obdržet satisfakci za porušení práva EU, kterého se dopustí vnitrostátní soud poslední instance ve smyslu rozsudku Köbler.

Německá právní úprava náhrady škody vychází ze znění čl. 34 Základního zákona, které stanoví, že pokud někdo v souvislosti s výkonem jemu svěřeného veřejného úřadu poruší závazky, které mu úřad ukládá vzhledem ke třetí straně, odpovědnost zásadně přísluší státu nebo místnímu celku, pro nějž dotyčný činnost vykonával. Dále se na danou problematiku vztahuje ustanovení čl. 839 německého občanského zákoníku vymezující úřední odpovědnost (*Amtshaftung*). Dle čl. 839 odst. 1

¹¹⁴ Krümmel T., Rose M., Implementation by German Courts of the Jurisprudence of European Court of Justice on State Liability for Breach of Community Law as Developed in Francovich and Subsequent Cases, *European Business Law Review*, 2009 (20), č. 2, str. 278

tohoto zákona je úředník, který úmyslně nebo z nedbalosti poruší služební povinnost, kterou má vzhledem k třetí straně, povinen třetí straně nahradit vzniklou škodu.¹¹⁵ Kromě tohoto institutu zná německé právo i náhradu škody za neoprávněný zásah (Aufopferung) a vyvlastnění (Enteignung).¹¹⁶

Z uvedené vnitrostátní právní úpravy obsažené v německém občanském zákoníku vyplývá, že náhradu škody může poškozený obdržet pouze v případě, že se jedná o porušení práva ve vztahu ke třetí straně, které je povinen stát škodu nahradit. Tato třetí osoba tak dle výkladu německého Spolkového soudního dvora musí být konkretizována, aby bylo možno stanovit, že se jedná o porušení závazku, který vznikl ve prospěch této třetí strany. Z tohoto výkladu a *contrario* vyplývá, že legislativní činnost směřující k veřejnosti jako celku nelze pod toto ustanovení zahrnout, neboť tuto není možno považovat za třetí stranu.¹¹⁷ Dle platného německého práva tak stát nemůže být shledán odpovědným za porušení práva mocí zákonodárnou.¹¹⁸ Nicméně, jak bude ukázáno dále, lze v současné době i přes poměrně striktní přístup německých soudů při hodnocení splnění podmínek daných judikaturou Soudního dvora, získat náhradu škody způsobenou jednotlivci porušením práva EU.

Německé právo bylo konfrontováno se zásadou odpovědnosti státu za škodu dle rozsudku Francovich relativně nedlouho po jejím zakotvení, a to v rámci sporu alsaské společnosti Brasserie du pêcheur ohledně vývozu piva do Německa, které bylo příslušnými německými orgány shledáno v rozporu s požadavkem čistoty stanoveným články 9 a 10 zákona o dani z piva ze dne 14. března 1952 (Biersteuergesetz). V tomto případě, který je obecně rozebrán výše v kapitole 3.1, požadovala francouzská společnost náhradu škody ve výši 1 800 000 německých marek za škodu způsobenou uvedeným dovozním omezením. Postavení této společnosti při dokazování porušení práva EU bylo ulehčeno rozsudkem Soudního dvora v rámci řízení o porušení Smluv, kterým Soud stanovil, že zákaz obchodování s pivy dováženými z jiných členských států, která neodpovídají uvedeným ustanovením německých právních předpisů, je

115 Rozsudek ve spojených věcech C - 46/93 a C - 48/93 Brasserie du pêcheur SA a Factortame Ltd, bod 6

¹¹⁶ Krümmel T., Rose M., Implementation by German Courts of the Jurisprudence of European Court of Justice on State Liability for Breach of Community Law as Developed in Francovich and Subsequent Cases, European Business Law Review, 2009 (20), č. 2, str. 282

¹¹⁷ Rozsudek ve spojených věcech C - 46/93 a C - 48/93 Brasserie du pêcheur SA a Factortame Ltd, bod 7

¹¹⁸ Granger M., National application of Francovich and the construction of a European administrative ius commune, European Law Review, 2007 (32), č. 2, str. 161

neslučitelný s právem EU.¹¹⁹ Soudní dvůr v rozsudku upřesnil podmínky stanovené ve věci Francovich, kdy judikoval, že v případech, kdy má vnitrostátní zákonodárce široký prostor pro uvážení, tak má jednotlivec právo na náhradu škody, jestliže porušená norma má za cíl přiznat mu práva, porušení je dostatečně závažné a existuje přímá příčinná souvislost mezi porušením a újmou.¹²⁰ V tomto rozsudku rovněž Soudní dvůr odmítl omezit časové účinky rozsudku pouze na škody, které vzniknou po vyhlášení tohoto rozsudku, přestože to Německo požadovalo s obavami z možných finančních důsledků rozhodnutí Soudního dvora. Vnitrostátní spory poté pokračovaly před příslušnými národními soudy, kdy ve sporu ve věci *Brasserie du pêcheur* vynesl Spolkový soud rozsudek dne 24. října 1996.^{121, 122} v tomto se Bundesgerichtshof musel vypořádat se skutečností, že omezení dovozu bylo způsobeno dvěma právními omezeními. První z nich se týkalo zákazu prodávat pod označením *Bier* výrobek obsahující ingredience nevyjmenované vnitrostátní legislativou. Druhé ustanovení obsahovalo zákaz přidávat do piva aditiva. Spolkový soud ve svém rozsudku vyšel z toho, že stěžejní je zde právě druhé omezení ohledně přidávání do piva přísad a judikoval, že odpovědnost členského státu zde nevznikla, neboť problematika zákazu používání přísad nebyla v právu EU jednoznačně řešena. Zajímavé v této souvislosti je, že německý soud upřednostnil právě tuto restrikcí, jejíž protiprávnost rozsudek Soudního dvora jasně nestanovil. Naproti tomu Soudní dvůr jasně v rozsudku potvrdil, že porušení vyplývající z ustanovení ohledně označování výrobků uváděných na trh by bylo možno jen velmi těžko považovat, s ohledem na předchozí judikaturu Soudního dvora, jako omluvitelné. Ještě více sporné je, že Spolkový soud odmítl žalobu jako celek a dokonce nepřiznal náhradu škody ani za období po vynesení rozsudku Soudního dvora v rámci řízení pro porušení Smluv, kterým bylo jasně dáno, že vnitrostátní právní úprava je v rozporu s právem EU, a to dokonce i přesto, že tato legislativa byla stále v platnosti i více než tři roky po uvedeném rozsudku Soudu.¹²³ Nicméně Spolkový soud zcela akceptoval princip odpovědnosti státu za škodu a podmínky judikované Soudním

¹¹⁹ Viz rozsudek 178/84 Komise v. Německo

¹²⁰ Rozsudek ve spojených věcech C - 46/93 a C - 48/93 *Brasserie du pêcheur SA a Factortame Ltd*, bod 74

¹²¹ Rozsudek III ZR 127/91

¹²² k důsledkům rozsudku ve spojených věcech C - 46/93 a C - 48/93 *Brasserie du pêcheur SA a Factortame Ltd* ve Velké Británii viz např. Convery J., *State Liability in the United Kingdom after Brasserie du pêcheur*, *Common Market Law Review*, 1997, č. 3, str. 603 - 634

¹²³ Oliver P., *Cases C - 46/93 and C - 48/93, Brasserie du Pêcheur v. Germany, and The Queen v. Secretary of State for Transport ex parte Factortame*, *Common Market Law Review*, 1997, č. 3, str. 657

dvorem a připustil, že je možno tato pravidla použít i přesto, že vnitrostátní právní úprava takový typ odpovědnosti nezná. Dle judikatury Spolkového soudu se zde jedná o odlišný nárok na náhradu škody existující nezávisle na národním konceptu odpovědnosti státu.¹²⁴

Stěžejním sporem ohledně přiznání náhrady škody způsobené porušením práva EU v Německu se tedy stal až případ pana Dillenkofera a dalších, kteří se domáhali odškodnění za pozdní transpozici směrnice Rady č. 90/314/EHS o souborných službách pro cestování, pobyty a zájezdy. Tato směrnice by totiž dle názoru žalobců mohla, v případě včasného promítnutí do vnitrostátního práva, zabránit platební neschopnosti cestovních agentur a zajistit tak repatriaci turistů zpět z dovolené v případě insolvence agentury.¹²⁵ Vzhledem k tomu, že německé právo neobsahovalo žádné ustanovení podporující přiznání kompenzace, rozhodl se zemský soud v Bonnu obrátit ve světle rozsudku Francovich na Soudní dvůr se žádostí o zodpovězení dvanácti otázek, za kterých by bylo možno přiznat náhradu škody účastníkům zájezdu. S ohledem na takto velmi podrobně předloženou žádost o rozhodnutí o předběžné otázce judikoval Soudní dvůr zcela jasně, že nepřijetí opatření vyplývajících ze směrnice je dostatečně závažným porušením práva EU, kdy obsah těchto práv je z ustanovení směrnice jasně identifikovatelný. Návazně na tento rozsudek Soudního dvora tedy následovala v Německu vlna více než 9000 vnitrostátních žalob jednotlivců požadující náhradu škody ve výši přesahující 20 miliónů marek.¹²⁶ Přestože sám pan Dillenkofer se náhrady škody nedočkal, neboť jeho cestovní smlouva byla uzavřena před datem rozhodným pro transpozici směrnice, více než polovina žalobců se dočkala náhrady škody, a to zejména na základě mimosoudního vyrovnání. Pouze zlomek případů se dostal v rámci odvolání až před soud. Zemský soud v Bonnu, který s ohledem na sídlo Spolkového ministerstva spravedlnosti tyto spory rozhodoval, uplatnil odlišný přístup, kdy vycházel z toho, že nárok na náhradu škody sice vyplývá z práva EU, ale tento se uplatní ve spojení s dotčenou vnitrostátní právní úpravou, tedy zejména německým občanským

¹²⁴ Krümmel T., Rose M., Implementation by German Courts of the Jurisprudence of European Court of Justice on State Liability for Breach of Community Law as Developed in Francovich and Subsequent Cases, *European Business Law Review*, 2009 (20), č. 2, str. 283

¹²⁵ Rozsudek ve spojených věcech C - 178/94, C - 179/94, C - 188/94 a C - 190/94 Erich Dillenkofer a ostatní, bod 11

¹²⁶ Krümmel T., Rose M., Implementation by German Courts of the Jurisprudence of European Court of Justice on State Liability for Breach of Community Law as Developed in Francovich and Subsequent Cases, *European Business Law Review*, 2009 (20), č. 2, str. 278

zákoníkem. Vnitrostátní právní úprava se však aplikuje ve světle podmínek stanovených právem EU, kdy se například neuplatní pravidlo, že náhradu škody lze přiznat pouze v případě, že poškozený není schopen dosáhnout náhradu škody jiným způsobem.¹²⁷

Po těchto rozsudcích následovala celá řada dalších soudních sporů o náhradu škody, týkajících se zejména pozdní transpozice směrnic, jako například směrnice Evropského parlamentu a Rady 94/19/ES ze dne 30. května 1994 o systémech pojištění vkladů či směrnice Rady ze dne 26. června 1964 o hygienických otázkách obchodu s čerstvým masem uvnitř Společenství, kdy toto pochybení bylo potvrzeno i Soudním dvorem ve věci C – 102/96 Komise v. Německo.¹²⁸

Na základě výše uvedené judikatury lze dojít k závěru, že německá legislativa v současné době neobsahuje ustanovení, které by umožňovalo jednotlivcům získání náhrady škody v důsledku porušení práva EU ze strany moci zákonodárné. Nicméně i přesto lze v Německu tuto náhradu získat, a to díky přístupu německých soudů, včetně soudů nejvyšších, které přiznávají odškodnění přímo dle judikatury Soudního dvora, která vytváří samostatný právní nárok na náhradu škody. Německo tedy nepřistoupilo ke změně právní úpravy, ale judikatorní činností došlo k zakotvení separátního nároku vyplývajícího přímo z unijní judikatury. Vzhledem ke skutečnosti, že tento přístup vnitrostátních soudů v Německu je, na rozdíl od jiných členských států, alespoň z části rozebrán v odborné literatuře a je tak obecně znám, lze usuzovat z nečinnosti Komise v tomto ohledu na to, že se jedná o cestu přijatelnou, která skýtá jednotlivcům dostatečný právní nástroj k získání náhrady škody.

¹²⁷ Krümmel T., Rose M., Implementation by German Courts of the Jurisprudence of European Court of Justice on State Liability for Breach of Community Law as Developed in Francovich and Subsequent Cases, *European Business Law Review*, 2009 (20), č. 2, str. 279

¹²⁸ Blíže k německé judikatuře ohledně náhrady škody viz Krümmel citováno výše či T.M.C. Asser, Applications by National Courts, dostupné z WWW: http://www.asser.nl/eel-webroot/www/documents/cms_eel_id170_1_Applications%20by%20National%20Courts.pdf [dostupnost ověřena dne 1. 5. 2011]

4 Řízení pro porušení Smluv

V této kapitole se budu zabývat druhým hlavním nástrojem, kterým je zajišťováno řádné dodržování práva EU, a to řízením pro porušení Smluv dle čl. 258 až 260 Smlouvy o fungování EU. Toto řízení má za cíl řešit systémové a systematické chyby, kterých se státy dopouštějí tím, že neplní povinnosti stanovené jim unijní úpravou. Obecně lze tento závazek členských zemí vyčíst ze znění čl. 4 odst. 3 SEU, který upravuje tzv. zásadu loajality, neboli určuje všeobecnou povinnost států činit všechna vhodná opatření ať obecná či zvláštní k plnění závazků vyplývajících ze Smluv a zároveň povinnost zdržet se veškerých opatření, jež by mohla ohrozit či ztížit uskutečňování stanovených cílů. Zároveň se státy musí chovat tak, aby usnadňovaly EU plnění jejích úkolů.

Tento kontrolně-sankční mechanismus je nutno oddělovat od výše uvedeného institutu odpovědnosti státu za škodu způsobenou jednotlivci, neboť vedle odlišně nastaveného okruhu postihovaných pochybení je ovládán jinými cíli a má rozdílný účel. Jeho smyslem je jednak subjektivní potrestání státu a objektivní záruka účinné a jednotné aplikace unijního práva.¹²⁹ Plní tedy jak funkci represivní, tak preventivní, ale reparaci vzniklé újmy již ponechává na výše rozebraném řízení o náhradě škody. Jeho hlavním posláním je tedy odstranění protiprávního stavu či donucení státu k aktivnímu splnění uložené povinnosti.

V následujícím textu bude zvláštní pozornost věnována aktuálnímu vývoji v právní úpravě dozorčí žaloby, a to zejména s ohledem na změny provedené Lisabonskou smlouvou a ve vztahu k nově vynesným rozsudkům Soudního dvora stanovící finanční sankce za porušení unijních závazků. Rovněž se zaměřím na dvě podle mého názoru poměrně opomíjená témata, která mají stěžejní dopad na výsledek celého řízení pro porušení Smluv a která velmi ovlivňují průběh celé procedury. Tím prvním je postup před zahájením samotného řízení dle čl. 258 SFEU, který prošel v nedávné době po spuštění tzv. Pilotního projektu EU významným vývojem. Druhým tématem, které si zaslouží zvláštní pozornost je otázka zastupování členských států v jednotlivých fázích řízení před Komisí a případně i před Soudním dvorem.

¹²⁹ Simons, D., Komunitární právní řád, Praha, ASPI, 2005, strana 637

4.1 Předpoklady zahájení řízení pro porušení Smluv

Předtím než přistoupím k samotné analýze průběhu řízení pro porušení Smluv, je třeba nejprve vymezit, jaké skutečnosti jsou dozorčí žalobou Komise resp. jiného členského státu postižitelné v rámci této procedury. Této oblasti je třeba věnovat náležitou pozornost, protože v poslední době v důsledku změn provedených Lisabonskou smlouvou a s ohledem na judikaturu Soudního dvora došlo k rozšíření okruhu jednání či opomenutí, která je možno pro jejich rozpor s požadavky práva EU sankcionovat v rámci této procedury. Zvláštní pozornost zaměřím zejména na otázku možnosti zahájit řízení pro porušení Smluv pro pochybení moci soudní členského státu, a to ve světle rozsudku Soudního dvora ve věci C – 154/08 Komise v. Francie.

Podmínky zahájení řízení pro porušení Smluv vymezují čl. 258 a 259 SFEU jen velmi obecně. Článek 258 odst. 1 SFEU stanoví, že: „*má-li Komise za to, že členský stát nesplnil povinnost, která pro něj ze Smluv vyplývá, vydá o tom odůvodněné stanovisko poté, co umožní tomuto státu podat vyjádření*“. Zcela zřejmá je zde tedy situace ohledně subjektu aktivně legitimovaného k podání žaloby. Tím je v naprosté většině případů Komise a rovněž ve shodě s čl. 259 SFEU jiný členský stát, ovšem i v tomto případě hraje Komise stěžejní roli v rámci předsoudní fáze řízení. Ze Smlouvy rovněž vyplývá, že jednotlivec není oprávněn toto řízení iniciovat, kdy jeho práva jsou chráněny jinými instituty práva EU či v rámci vnitrostátního právního řádu. Nicméně přes tuto skutečnost hrají jednotlivci v rámci řízení pro porušení Smluv nezastupitelnou úlohu při zjišťování možných pochybení ze strany členských států (blíže viz kapitola 4.2.1.1). Samostatně se budu věnovat dalším dvěma prvkům, a to povaze nesplněné povinnosti vyplývající ze Smluv a samotnému vymezení pasivně legitimovaného subjektu, tedy jednání či opomenutí jakého subjektu je ve shodě s judikaturou Soudního dvora přičitatelné státu. Právo EU nestanoví žádné další podmínky vzniku tohoto druhu odpovědnosti státu za škodu způsobenou porušením práva EU. Na tomto místě můžeme provést porovnání s předpoklady vzniku odpovědnosti státu za škodu způsobenou jednotlivci. Dle řízení pro porušení Smluv je možno postihovat širší okruh porušení právních norem, neboť zde nenajdeme omezení pouze na normy přiznávající práva jednotlivcům. Na druhou stranu oba dva tyto odpovědnostní režimy je možno považovat za objektivní typ odpovědnosti státu, kdy se nepřihlíží k vnitřnímu psychickému vztahu škůdce k jeho protiprávnímu jednání odporujícímu právu EU a výsledku tohoto jednání.

Jak potvrdil Soudní dvůr v řízení pro porušení Smluv vůči Španělsku, je toto řízení objektivní povahy a nedodržení povinností uložených právem EU zakládá samo o sobě odpovědnost státu bez ohledu na to, že toto nedodržení nevyvolalo žádné negativní následky.¹³⁰ Tato skutečnost, kdy se nezkoumá zavinění členského státu, se projevuje rovněž ve velmi restriktivním přístupu Soudního dvora, co se týče akceptace okolností vylučujících protiprávnost, které členské státy často u Soudu namítají (bližší viz kapitola 4.2.3.2). Z uvedeného rovněž vyplývá další odlišnost dozorčí žaloby Komise od odpovědnosti typu Francovich, a to je podmínka prokázání existence škody. Zatímco u odpovědnosti státu za škodu způsobenou jednotlivci je tato podmínka implicitně obsažena v požadavku existence příčinné souvislosti mezi utrpěnou škodou a způsobeným porušením práva EU ze strany členského státu, v případě řízení pro porušení Smluv není třeba vznik škody prokazovat. Řízení dle čl. 258 a násl. SFEU totiž neslouží k reparaci škody, ale k zajištění toho, aby členské státy zajistily plný účinek práva přijatého orgány EU. V tomto případě je tedy, dle mého názoru, možno chápat samo nerespektování norem práva EU jako jakousi imateriální či morální škodu způsobenou celé Evropské unii. Členský stát tedy může být odsouzen za nesplnění povinností uložených právem EU bez toho, aby toto jeho chování mělo jakýkoliv negativní efekt na jiné členské státy či bylo například na úkor rozpočtu EU.¹³¹ S tímto rovněž souvisí porovnání s poslední podmínkou odpovědnosti typu Francovich, a to je klasifikace porušení práva jako dostatečně závažného. Jak bylo uvedeno výše, v případě řízení pro porušení Smluv je irelevantní, zda nerespektováním unijního práva došlo ke vzniku škody, či nikoliv. Obecně je tedy uváděno, že v rámci tohoto řízení neplatí princip *de minimis* a je možno jím postihovat jakákoliv i marginální porušení.¹³² Nicméně jak bude uvedeno dále, v případě pochybení moci soudní či porušení spočívající v protiprávní správní praxi je třeba, aby toto pochybení dosáhlo určité míry. V současné době však nelze říci, že by se jednalo byť pouze v těchto dvou oblastech o kategorii obdobnou podmínce dostatečné závažnosti porušení práva EU ve smyslu rozsudku *Brasserie du pêcheur* a *Factorame*. Přestože poslední aktuální rozsudek vůči Španělsku týkající se porušení práva EU ze strany národního soudu poslední instance

¹³⁰ Rozsudek C – 36/05 Komise v. Španělsko, bod 38

¹³¹ Rozsudek C 348/97 Komise v. Německo, bod 62

¹³² Prete L., Smulders B., *The Coming Age of Infringement Proceedings*, *Common Market Law Review*, č. 47, 2010, str. 16 či Bobek M., *Vyhnání z rajské zahrady neodpovědnosti (Národní soudy a porušení komunitárního práva)*, *Soudce*, 2004, č. 9, str. 4

naznačuje, že se v případě porušení práva EU mocí soudní musí jednat o protiprávní jednání určité obecné a ustálené povahy, Soudní dvůr tuto věc rozhodl bez jakékoliv zmínky o rozsudku ve věci C – 224/01 Köbler zakotvující odpovědnost státu za škodu způsobenou jednotlivci porušením práva EU, které je přičitatelné národnímu soudu poslední instance. Nelze tedy mít v současné době za to, že by bylo třeba v řízení pro porušení práva EU, jehož se dopustí orgány moci soudní, prokazovat dostatečně závažné pochybení soudu v podobě zjevného nerespektování norem práva EU.

4.1.1 Přičitatelnost jednání státu

Nejprve se budu zabývat otázkou subjektu, jehož jednání či opomenutí je postižitelné dozorčí žalobou. Vzhledem k aktuálnímu vývoji budu věnovat pozornost zejména činnosti moci soudní, kdy tato problematika v poslední době prošla dramatickým vývojem. Této záležitosti tedy věnuji samostatnou část této práce. Samostatně se rovněž zmíním o postihování obecné praxe v rozporu s právem EU, a to s ohledem na nové postupy Komise v této oblasti. Nicméně lze obecně říci, že členskému státu je přičitatelné pochybení, kterého se dopustí jakýkoliv orgán státní moci, bez ohledu na to, kdo je původcem nesplnění povinnosti. Tuto skutečnost potvrzuje již velmi stará judikatura Soudního dvora, proto nebudu tuto otázku analyzovat příliš podrobně.¹³³ Lze tedy shrnout, že odpovědnost může nastat v případě pochybení moci zákonodárné, tedy zejména nepřijetím či pozdním přijetím transpozičního ustanovení ke směrnici, což je nejčastější případ porušení práva EU.¹³⁴ Není relevantní, že se jedná o orgán ústavně nezávislý, jehož kontrola je ze strany vlády členského státu velmi omezená. K porušení práva EU postižitelného v rámci řízení pro porušení Smluv může dojít i přičiněním samotné moci výkonné.¹³⁵ Členský stát se rovněž nemůže zprostit odpovědnosti s poukazem na vnitrostátní rozdělení pravomocí ať v rámci federativního uspořádání státu či přenesením pravomocí na orgány územní samosprávy či dokonce osoby soukromého práva. Pokud se v daném případě stále jedná o výkon státní moci, může k porušení dojít i v rámci činnosti nestátní instituce kontrolované státem.¹³⁶ Tento závěr je zcela pochopitelný, vezmeme-li v potaz, že záleží na samotném státu, jak rozdělí normativní pravomoci na svém území, tak by se

¹³³ Viz např. rozsudek 77/69 Komise v. Belgie, bod 15 či rozsudek 8/70 Komise v. Itálie, bod 9

¹³⁴ Viz např. rozsudek 167/73 Komise v. Francie či rozsudek C – 481/09 Komise v. Česká republika

¹³⁵ Rozsudek 68/88 Komise v. Řecko

¹³⁶ Rozsudek 249/81 Komise v. Irsko

tento mohl úspěšně dostat mimo rámec kontroly Komise dle čl. 258 SFEU tím, že by delegoval výkon pravomocí na orgány samosprávy. Soudní dvůr tedy jasně potvrdil, že i přes uvedené oprávnění státu rozhodnout o rozdělení pravomocí uvnitř státu, zůstává v řízení pro porušení Smluv jediným odpovědným za dodržování závazků plynoucích ze Smluv členský stát.¹³⁷ Na tomto místě lze rovněž provést analogii s chápáním státu jako celku ve smyslu mezinárodního práva veřejného.¹³⁸

Komise tedy může řízení iniciovat i v případě protiprávního chování místní či regionální samosprávy¹³⁹ a dokonce za stanovených podmínek i v případě porušení práva EU jednotlivci.¹⁴⁰ Nicméně v tomto případě Komise pochopitelně nestíhá přímo aktivitu těchto osob, ale pasivitu státu, který svou nečinností porušil právo EU tím, že nezabránil svým občanům omezovat výkon práv předvídaných unijním právem. Tuto otázku Soud jasně zodpověděl ve sporu s Francií, který se týkal blokády hraničních přechodů, pro který se vžilo označení jahodová válka.¹⁴¹ Tento případ rovněž dokumentuje velmi omezené možnosti členského státu, jak se zprostit odpovědnosti v rámci řízení pro porušení Smluv. Pokud totiž vezmeme v potaz řízení o předběžné otázce týkající se rovněž blokády silnic ve sporu s Rakouskem ohledně uzavření dálnice Brenner, kde Soud stanovil, že nečinnost Rakouska nezakládá odpovědnost státu za škodu,¹⁴² je zřejmé, že Soudní dvůr má v řízení o předběžné otázce širší prostor pro zvažování jednotlivých zájmů než v případě řízení pro porušení Smluv.¹⁴³

Z hlediska práva EU tedy není pro zahájení řízení pro porušení Smluv důležité, který orgán státní moci se porušení práva dopustil, a to včetně nestátních institucí kontrolovaných státem. Členský stát je v tomto případě nahlížen pohledem mezinárodního práva veřejného jako celek, kdy vnitrostátní rozdělení pravomocí je

¹³⁷ Rozsudek C – 358/03 Komise v. Rakousko, bod 13

¹³⁸ k otázce mezinárodní odpovědnosti státu v mezinárodním právu veřejném viz např. Malenovský J., Mezinárodní právo veřejné: jeho obecná část a poměr k jiným právním systémům, zvláště k právu českému, Brno, Doplněk, 2008, str. 321 – 325

¹³⁹ Šlosarčík, I., Žaloba pro neplnění evropského práva členským státem (dozorčí žaloba) podle čl. 226 – 228 SES – současný stav, trendy a změny podle návrhu Ústavy pro Evropu, Evropské a mezinárodní právo, 2004, str. 25

¹⁴⁰ Viz např. rozsudek C – 265/95 Komise v. Francie

¹⁴¹ Rozsudek C – 265/95 Komise v. Francie

¹⁴² Rozsudek C – 112/00 Eugen Schmidberger

¹⁴³ Obdobně generální advokátka Sharpston ve věci C – 350/08 Komise v. Litva, kdy v bodě 162 uvádí, že si je vědoma „toho, že žaloby pro nesplnění povinnosti neponechávají velký prostor v tom ohledu, že vyžadují odsuzující nebo osvobozující verdikt, na rozdíl od toho, co se děje u předběžných otázek, u nichž se prostor rozšiřuje“.

z hlediska zakotvení odpovědnosti státu irelevantní.¹⁴⁴ Toto řízení je tedy možno iniciovat i v případě, že se nesplnění povinností vyplývajících z práva EU dopustí orgán ústavně nezávislý, a to včetně soudů nejvyšší instance.

4.1.1.1 Porušení práva EU orgány moci soudní

Jak bylo uvedeno výše, odpovídá členský stát jako celek za jednání kterékoliv složky státní moci, a to i v případě, kdy se jedná o orgán ústavně nezávislý. Přestože tuto skutečnost objasnila judikatura již před dlouhou dobou,¹⁴⁵ nebyla do nedávna nikdy před Soudním dvorem řešena otázka nerespektování práva EU ze strany členského státu, kterého se dopustí orgán moci soudní. Je tedy vhodné se zaměřit právě na tuto otázku, tedy zda je pochybení soudnictví přičitatelné státu a tento může být žalován před Soudním dvorem dle čl. 258 a násl. SFEU? Předně je třeba upozornit na skutečnost, že obdobně jako v případě odpovědnosti státu za škodu způsobenou jednotlivci porušením práva EU, kterého se dopustí soud členského státu rozhodující v poslední instanci, prošla i tato problematika v případě řízení pro porušení Smluv v poslední době dramatickým vývojem. V poledních několika letech totiž Soudní dvůr vynesl několik rozsudků, které alespoň částečně objasňují otázku odpovědnosti soudnictví dle práva EU. Bez zajímavosti není ani fakt, že dvě stěžejní rozhodnutí v této oblasti tedy rozsudek ve věci C – 224/01 Köbler a judikát C – 129/00 Komise v. Itálie byla vynesena nedlouho po sobě a dělí je od sebe pouze několik měsíců. Přesto, jak bude ukázáno dále, Soud nezvolil v obou věcech stejně jasný a přesvědčivý přístup, kdy ohledně řízení pro porušení Smluv otázku odpovědnosti moci soudní ponechal částečně nezodpovězenou a tuto objasňuje až nedávný rozsudek ve věci C – 154/08 Komise v. Španělsko.

V minulosti se objevovaly názory, že členský stát není možno hnát k odpovědnosti za pochybení národních soudů, vůči nimž má moc výkonná pouze velmi omezené možnosti, jak jejich chování korigovat. K této nejistotě přispívala i Komise svou neochotou podávat proti členským státům žaloby pro nesplnění povinností členským státem, kdy Komise například velkoryse přehlížela neochotu některých nejvyšších soudů členských států předkládat Soudnímu dvoru k rozhodnutí předběžné

¹⁴⁴ k otázce přičitatelnosti jednání nebo opomenutí státu ve světle mezinárodní odpovědnosti viz např. rozsudek Mezinárodního soudního dvora ve věci Diplomatičeského a konzulárního personálu USA v Teheránu (1990) či Vojenské a polovojenské činnosti v Nikaragui (1986)

¹⁴⁵ Rozsudek 8/70 Komise v. Itálie, bod 9

otázky týkající se výkladu práva EU.¹⁴⁶ Uvedené nerespektování povinnosti předkládat předběžné otázky dle čl. 267 SFEU a na něj navazující pasivita Komise, která nereagovala postupem dle čl. 258 SFEU, vedla v případě Francie k předložení písemného dotazu poslance Evropského parlamentu Tyrrela ohledně možnosti sankcionovat za strany Komise taková pochybení. Komise ve své odpovědi připustila, že je oprávněna řízení zahájit i v případě pochybení moci soudní, ale že toto řízení má smysl zahájit pouze tehdy, pokud by rozhodnutí určitého soudu posledního stupně jasně dokazovalo, že soud úmyslně a systematicky odmítá respektovat povinnosti vyplývající pro něj z práva EU.¹⁴⁷ Tento přístup Komise je zjevně ovlivněn obavami, že případná dozorčí žaloba by mohla mít negativní dopad na nezávislost moci soudní a mohla by narušit atmosféru upřímné spolupráce mezi soudy členských států a Soudním dvorem. Komise se tedy snaží i z výše uvedených důvodů řešit takové případné prohřešky ze strany moci soudní neformální cestou. Nicméně přesto lze dohledat i v minulosti případy, kdy Komise řízení pro porušení Smluv zahájila, byť se toto nedostalo do fáze před Soudem a věc byla vždy uzavřena ještě v průběhu administrativní fáze řízení pro porušení Smluv. Takovým případem je například iniciované řízení pro porušení Smluv vůči Německu návazně na rozsudek ve věci *Internationale Handelsgesellschaft*¹⁴⁸ či obdobné řízení vůči Švédsku kvůli rozsudku švédského nejvyššího správního soudu ve věci *Barsebäck* týkajícího se provozu jaderné elektrárny v tomto městě.¹⁴⁹ Také v judikatuře Soudního dvora v minulosti nalezneme jen velmi omezené výroky zabývající se odpovědností za akty moci soudní. Touto otázkou se zabýval například generální advokát Warner ve věci 30/77 *Bouchereau*, kdy zpochybňuje možnost postupu v rámci řízení pro porušení Smluv vůči členskému státu za porušení práva soudy vyjma případů úmyslného přehlížení a pohrdání právem EU.¹⁵⁰

¹⁴⁶ k případům pochybení národních soudů viz např. Šlosarčík, I., Žaloba pro neplnění evropského práva členským státem (dozorčí žaloba) podle čl. 226 – 228 SES – současný stav, trendy a změny podle návrhu Ústavy pro Evropu, *Evropské a mezinárodní právo*, 2004, str. 25

¹⁴⁷ Bobek, M., Odpovědnost členského státu Evropské unie za akty moci soudní, *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2003, č. 4, strana 306

¹⁴⁸ Schermers H. a Waelbroeck D., *Judicial Protection in the European Union*, Kluwer Law International, 6. vydání 2001, str. 631

¹⁴⁹ Norberg A., Preliminary rulings and the co-operation between national and European Courts, diplomová práce, Právnická fakulta University of Lund, 2006, str. 50

¹⁵⁰ Prete L., Smulders B., The Coming Age of Infringement Proceedings, *Common Market Law Review*, č. 47, 2010, str. 25

Je však zřejmé, že uvedená snaha Komise řešit veškeré prohřešky národních soudů diplomatickým způsobem, například vydáváním informačních materiálů či neformálním jednáním, nemohla být aplikována navždy. S ohledem na zásadní roli, jakou hrají národní soudy v zabezpečování ochrany právních norem, kdy tyto jsou skutečně pro většinu sporů prvními a často také jedinými evropskými soudy, před kterými se jednotlivci mohou domoci svých práv plynoucích z práva EU, je třeba k zajištění panství práva EU, aby ony samy dodržovaly normy unijního práva. Toto je rovněž patrné pokud vezmeme v potaz, jak důležitou roli hrají při zajištění řádného výkladu ustanovení práva EU díky možnosti, či za určitých podmínek povinnosti, předkládat Soudnímu dvoru předběžné otázky, nebo s ohledem na aplikaci zásad přímého a nepřímého účinku. Právě s ohledem na tuto jejich roli, je třeba přistupovat k otázce sankcionování prohřešků národních soudů velmi citlivě, a to právě z toho důvodu, aby nebyla narušena nastolená pravidla a praxe ohledně vzájemné spolupráce vnitrostátních soudů a Soudního dvora EU. Toto rovněž potvrzoval výše uvedený názor Komise na dotaz poslance Evropského parlamentu či stanovisko generálního advokáta Warnera. Obecně lze shrnout, že řízení pro porušení Smluv by nemělo být zahajováno v případě jakéhokoliv byť marginálního či ojedinělého pochybení soudu. Je třeba, aby tato protiprávní aktivita či pasivita soudu dosahovala určité intenzity a obecnosti. Obdobná pravidla se například aplikují v případě porušení práva EU administrativní činností. Soud v této oblasti několikrát judikoval, že je nutno prokázat stupeň porušení vykazující známky konzistentnosti a obecnosti.¹⁵¹ Jednotlivý omyl národního soudu by tedy neměl dosahovat té závažnosti, aby bylo možno ho stíhat v rámci řízení pro porušení Smluv. Tento přístup, jak bude uvedeno dále, potvrzuje i novější judikatura Soudního dvora.

První případ, kdy se spor týkající se nesplnění povinností vyplývajících z práva EU ve vztahu k činnosti orgánů moci soudní, dostal v rámci řízení dle čl. 258 SFEU před Soudní dvůr, nastal v případě C – 129/00 Komise v. Itálie. Předmětem tohoto sporu byla italská vnitrostátní právní úprava obsažená v zákoně č. 428/1990, který upravuje realizaci závazků, které pro Itálii vyplývají z členství v EU. Ustanovení tohoto zákona v čl. 29 odst. 2 stanovovalo, že je třeba v případě žádosti o proplacení cel a dávek vybraných v rozporu s právem EU prokázat, že uvedené částky nezískal žadatel

¹⁵¹ Rozsudek C - 387/99 Komise v. Německo bod 42 či rozsudek C - 494/01 Komise v. Irsko bod 28

z jiného zdroje, například tím, že částky zahrnul do konečné ceny pro spotřebitele. Přestože tato právní úprava na rozdíl od předcházející obsažené v zákoně č. 688/1982 již jasně nestanovovala, že uvedené musí prokázat žadatel o refundaci, což bylo Soudním dvorem několikrát judikováno jako rozpor s právem EU,¹⁵² umožňovala nadále zachovat aplikaci a interpretaci uvedeného ustanovení způsobem porušující právo EU. Rovněž národní soudy tomuto ustanovení přikládaly původní výklad, který činil získání náhrady pro žadatele fakticky nemožným či nadmíru obtížným.

Soudní dvůr v tomto rozsudku potvrdil, že nesplnění povinností vyplývajících z práva EU může být shledáno bez ohledu na to, který orgán státu se porušení práva dopustil a že význam právních předpisů členských států musí být posuzován s ohledem na výklad, který jim dávají vnitrostátní soudy.¹⁵³ Přestože tedy Soud stanovil, že dotčená vnitrostátní právní úprava je svou povahou neutrální, výklad, který mu přiznávají správní a soudní orgány, a to včetně Nejvyššího kasačního soudu, je neslučitelný s právem EU. Nicméně pak Soudní dvůr překvapivě došel k závěru, že přestože se jedná o judikaturu, která není svou povahou ojedinělá či v menšině, je třeba hledat primární původ protiprávního stavu právě v oné neutrální právní úpravě, která svou neurčitostí umožňuje výklad v rozporu s právem EU. Z uvedeného tedy došel Soudní dvůr k závěru, že Itálie porušila právo EU tím, že nepřizpůsobila svou právní úpravu tak, aby tuto nebylo možno ze strany správních a soudních orgánů vykládat způsobem, který není v souladu s požadavky práva EU.

Závěry z uvedeného rozsudku jsou tedy poměrně protichůdné. Přestože Soudní dvůr obecně potvrdil možnost iniciovat řízení pro porušení Smluv pro porušení práva EU moci soudní, seznal v daném případě pochybení zákonodárce, který neupravil nerozpornou národní právní úpravu tak, aby byla odstraněna možnost mimo jiné soudního výkladu, který je v rozporu s právem EU. Toto je ještě více sporné pokud vezmeme v potaz povinnost soudů vykládat vnitrostátní právo ve světle práva EU.¹⁵⁴ Soud totiž v rozsudku vůbec neodkázal na judikaturu ohledně nepřímého účinku norem práva EU, která se v daném případě přímo nabízí. Domnívám se, že Soudní dvůr měl v této věci prokázat více odvahy a neuchylovat se k odsouzení členského státu oklikou prostřednictvím stanovení porušení práva mocí zákonodárnou. Vezmeme-li v potaz

¹⁵² Rozsudek 104/86 Komise v. Itálie, obdobně také 199/82 San Giorgio či C – 343/96 Dilexport

¹⁵³ Rozsudek C – 129/00 Komise v. Itálie, bod 30

¹⁵⁴ Rozsudek C – 106/89 Marleasing, bod 8

okolnosti projednávaného případu, tedy jasné porušení norem práva EU ve světle dotčené judikatury Soudního dvora, ustálenou rozpornou vnitrostátní praxí potvrzenou řadou rozsudků Nejvyššího kasačního soudu a rovněž rozsudek Soudního dvora ve věci Köbler, mám za to, že Soudní dvůr měl využít této příležitosti k jasnému zakotvení odpovědnosti státu za nerespektování práva EU ze strany moci soudní. Zvolené řešení sice dává členským státům varování, že bude Komise dohlížet na činnost jejich soudů, ale rovněž lze na základě něj dojít k závěru, že v otázkách výkladu norem vnitrostátního práva nese hlavní odpovědnost moc zákonodárná, na níž leží břemeno odstranit veškerá ustanovení umožňující výklad soudů či aplikaci správních orgánů v rozporu s požadavky práva EU. Takto chápaný rozsudek však rozhodně nepřispívá k zajištění řádného uplatňování práva EU ze strany soudů a neodpovídá zcela požadavkům práva EU, co se týče aplikace zásady nepřímého účinku. Mnohem více se otázkou odpovědnosti moci soudní zabýval generální advokát Geelhoed ve svém stanovisku, který s ohledem na významnou roli, jakou hraje justice při ochraně práv jednotlivců, dochází k závěru, že vadná rozhodnutí mohou být základem řízení pro porušení Smluv ovšem za splnění přísných podmínek.¹⁵⁵ Soud by v těchto případech měl zkoumat povahu rozhodnutí, kterým k pochybení došlo, kdy zejména u rozsudků soudů nižšího stupně by měl být dán prostor členskému státu k nápravě v rámci vnitrostátní právní úpravy. Opačný případ by nastal u soudů poslední instance, a to s ohledem na závaznost jejich rozhodnutí pro soudy nižší, kdy generální advokát v této věci odkazuje i na jejich roli v rámci řízení o předběžné otázce dle čl. 267 odst. 3 SFEU. Dále by měl vzít Soudní dvůr v potaz dopad, jaký má tato chyba na možnost jednotlivců domoci se svých práv založených právem EU a rovněž už výše avizovanou otázku, zda se jedná o náhodné či ojedinělé pochybení nebo strukturální problém. Soudní dvůr se však v tomto rozsudku nevyjádřil k podmínkám uvedeným generálním advokátem snad vyjma poslední z nich, kdy uvedl, že by neměla být zohledněna soudní rozhodnutí ojedinělá nebo taková, která jsou zřetelně v menšině v kontextu judikatury, jejíž převládající směr je jiný.¹⁵⁶ Do budoucna tedy zůstávala otázka možnost zahájení řízení pro porušení Smluv z důvodu provinění moci soudní stále otevřena.

Komise se nedlouho po vynesení tohoto rozsudku rozhodla iniciovat řízení pro porušení Smluv vůči Nizozemí pro porušení práva EU, kterého se měl dopustit Nejvyšší

¹⁵⁵ Stanovisko generálního advokáta Geelhoeda ve věci C – 129/00 Komise v. Itálie, body 62 – 65

¹⁵⁶ Rozsudek C – 129/00 Komise v. Itálie, bod 32

soud ve sporu ohledně vysílání pracovníků a zajištění jejich volného pohybu v EU. Komise naprosto opomenula předchozí vyjádření Soudu či generálních advokátů ohledně intenzity porušení a zahájila toto řízení pouze návazně na vynesení jednoho rozsudku dne 11. července 2003.¹⁵⁷ Toto řízení pro porušení Smluv nicméně bylo ukončeno již v administrativní fázi řízení před Komisí, takže nelze předjímat, jak by Soudní dvůr v této věci rozhodl. Komise zřejmě chtěla spíše jen vytvořit nátlak na Holandsko, aby zabránilo tomu, aby se z uvedeného rozporného rozsudku stala ustálená praxe, nicméně šance na úspěch v případném následném řízení před Soudním dvorem lze s ohledem na nejnovější judikaturu hodnotit spíše jako omezené. Odpověď na tuto otázku totiž poskytl Soudní dvůr ve sporu mezi Komisí a Řeckem, které se primárně týkalo porušení práva EU rozpornou správní praxí. Ohledně tohoto domnělého rozporu řecké správní praxe při uplatňování celního režimu na dočasné používání vozidel registrovaných v jiných členských státech EU Soudní dvůr jasně stanovil, že k prokázání správní praxe v rozporu s právem EU nepostačuje Komisí uváděných osm individuálních stížností, kdy je třeba ve shodě s judikaturou Soudního dvora doložit že dotčená správní praxe vykazuje určitý stupeň stálosti a obecnosti.¹⁵⁸ Vzhledem k faktu, že Komise rovněž namítala, že uvedená rozporná správní praxe byla potvrzena řeckými soudy, judikoval Soudní dvůr jasně, že k prokázání nesplnění povinností vyplývajících z práva EU z důvodu soudní praxe je třeba analogicky použít pravidla týkající se správní praxe a to ještě přísněji.¹⁵⁹

Další řízení pro porušení Smluv, které Komise iniciovala z důvodu pochybení národních soudů, bylo zahájeno jako vyšetřování ve věci č. 2003/2161 vůči Švédsku. V tomto řízení Komise zkoumala praxi švédského Nejvyššího soudu ohledně plnění povinnosti předkládat Soudnímu dvoru předběžné otázky dle čl. 267 odst. 3 SFEU, a to s ohledem na rozsudek Soudního dvora ve věci C – 99/00 Lyckeskog. S ohledem na skutečnost, že Nejvyšší soud do roku 2002 předložil toliko dvě předběžné otázky, měla Komise za to, že Švédsko porušilo povinnosti vyplývající z čl. 267 SFEU.¹⁶⁰ Švédsko se primárně bránilo tím, že uvedené ojedinělé využívání prejudiciálního řízení před Soudním dvorem je zapříčiněno tím, že národní soudy nerozhodovaly spory, ve kterých

¹⁵⁷ Tisková zpráva Komise IP/04/178 ze dne 9. února 2004

¹⁵⁸ Rozsudek C – 156/04 Komise v. Řecko, bod 50

¹⁵⁹ Rozsudek C – 156/04 Komise v. Řecko, bod 52

¹⁶⁰ Norberg A., Preliminary rulings and the co-operation between national and European Courts, diplomová práce, Právnická fakulta University of Lund, 2006, str. 52

by bylo předložení předběžné otázky nezbytné. Návazně na toto řízení však přistoupilo Švédsko v červnu 2005 k vydání zákona o řízení o předběžné otázce k Soudnímu dvoru, kdy Komise následně řízení v červenci roku 2006 zastavila.^{161, 162}

Rozhodným pro zodpovězení otázky, zda je možno prostřednictvím řízení pro porušení Smluv kontrolovat činnost národních soudů, se tak stalo až řízení ve věci C – 154/08 Komise v. Španělsko. Předně je třeba uvést, že se tak stalo více méně neočekávaně a částečně utajeně, kdy Soudní dvůr tuto věc rozhodl v běžném složení pětičlenného senátu a dokonce měl za to, že věc neobsahuje žádnou novou právní otázku, a tudíž spor projednal bez stanoviska generálního advokáta.¹⁶³ Nadto tento rozsudek je stále dostupný toliko v jazyce řízení a ve francouzštině. Možná je tento nedostatek náležité pozornosti zapříčiněn i skutkovými okolnostmi případu, kdy spor se vedl o výklad šesté směrnice o DPH č. 77/388/EHS, kdy řízení o předběžné otázce týkající se daní a zejména této směrnice jsou jedny z nejčastějších. Konkrétně se jednalo o posouzení činností státem určených správců jmenovaných výběřčími daně. Otázkou bylo, zda jejich činnost podléhá DPH, nebo se jedná o výkon činností v rámci výkonu veřejných funkcí, kdy v tomto případě se subjekty nepovažují za osoby povinné k dani.¹⁶⁴ Přestože španělská daňová správa tyto osoby standardně považovala za osoby povinné k dani, návazně na opačný rozsudek vrchního soudu v Kastilii a Leonu byla tato otázka předložena k rozhodnutí Nejvyššímu soudu za účelem sjednocení judikatury. Tento soud svým rozsudkem stanovil, že tito výběřčí nepodléhají DPH, neb se jedná o výkon veřejné správy. Soudní dvůr následně s odkazem na předchozí judikaturu ohledně výkladu směrnice o DPH a vymezení osoby povinné k dani potvrdil, že Španělsko tím, že uvedené činnosti nepodrobilo dani, porušilo právo EU. Poté se Soud v pouhých třech odstavcích vyslovil k porušení práva EU ze strany moci soudní, kdy s odkazem na výše uvedený rozsudek ve věci C – 129/00 Komise v. Itálie judikoval, že pochybení členského státu může nastat u jakéhokoliv orgánu státu, a to včetně orgánů ústavně nezávislých. Tím rovněž odmítl argument Španělska ohledně nemožnosti

¹⁶¹ Escudero M., Case 154/08 Commission v. Spain, Judgment of the Court (Third Chamber) of 12 November 2009 (not yet reported), Common Market Law Review, 2011, č. 48, str. 237

¹⁶² Oznámení o rozhodnutí kolegia Komise, dostupné z WWW

http://ec.europa.eu/eu_law/eulaw/decisions/dec_06_07_19.htm#se [dostupnost ověřena dne 1. 4. 2011]

¹⁶³ Viz čl. 20 odst. 5 Statutu Soudního dvora EU

¹⁶⁴ Viz čl. 13 směrnice Rady 2006/112/ES ze dne 28. listopadu 2006 o společném systému daně z přidané hodnoty

odstranit porušení práva EU, kterého se dopustil ústavně nezávislý Nejvyšší soud. Konečně Soudní dvůr připomněl ve shodě s judikátem Komise v. Itálie, že v případě porušení unijního práva mocí soudní se nebere ohled na izolované nebo ojedinělé případy, ale v potaz je třeba brát soudní výklad potvrzený nejvyššími soudy.¹⁶⁵

Pokud jsem hodnotil výše uvedený rozsudek Soudního dvora ve sporu Komise s Itálií jako příliš rezervovaný, tak výše uvedený španělský případ je podle mého názoru vyloženě zmařenou příležitostí.¹⁶⁶ Soud zde měl ojedinělou příležitost potvrdit a dále rozvést judikaturu ve věci Komise v. Itálie případně i s odkazem na vývoj, který mezitím nastal ohledně odpovědnosti státu za škodu způsobenou jednotlivci porušením práva EU ze strany moci soudní a potvrdit tak jednotný přístup k vymáhání práva EU. Kromě toho Komise v předsoudní fázi řízení dokonce Španělsku přímo vyčítala porušení povinností stanovených čl. 267 odst. 3 SFEU tím, že Nejvyšší soud rozhodl ne zcela jasnou věc bez předložení předběžné otázky.¹⁶⁷ Zodpovězení této otázky by tak vyslyšelo hlasy odborné veřejnosti diskutující této téma.¹⁶⁸ Nicméně Komise již tento argument v samotném řízení před Soudním dvorem nezopakovala. Z uvedeného rozsudku lze tedy vyvodit dva hlavní závěry, tím prvním je, že řízení dle čl. 258 a násl. SFEU je možno použít i v případě aktů moci soudní.¹⁶⁹ Dále podle mě Soud potvrdil, že není možno stíhat členský stát pro výlučně jeden jediný rozsudek národního soudu poslední instance.¹⁷⁰ Jednak Soudní dvůr jasně odkázal na judikát Komise v. Itálie, kdy uvedl, že zde musí existovat ustálená praxe v rozporu s právem EU, která je potvrzena národními soudy poslední instance, jejichž výklad je závazný pro soudy nižšího stupně. Nadto v samotném řízení vůči Španělsku se jednalo o rozsudek vrchního soudu potvrzený rozsudkem soudu nejvyššího, kdy tento obdobný závěr vynesl i v několika dalších řízeních, kdy tedy došlo k dostatečně jasnému a jednotnému výkladu dotčené

¹⁶⁵ Rozsudek C – 154/08 Komise v. Španělsko, bod 126

¹⁶⁶ Obdobně např. Escudero M., Case 154/08 Commission v. Spain, Judgment of the Court (Third Chamber) of 12 November 2009 (not yet reported), Common Market Law Review, 2011, č. 48, str. 242

¹⁶⁷ Escudero M., Case 154/08 Commission v. Spain, Judgment of the Court (Third Chamber) of 12 November 2009 (not yet reported), Common Market Law Review, 2011, č. 48, str. 238

¹⁶⁸ Simons D., Komunitární právní řád, Praha, ASPI, 2005, str. 646 a judikatura tam uvedená či Bobek M., Předběžná otázka v komunitárním právu, Praha, Linde, 2005, str. 254

¹⁶⁹ Tuto skutečnost dokonce již potvrzuje i nejnovější judikatura Soudního dvora - viz posudek Soudního dvora 1/09, bod 87

¹⁷⁰ Odlišně např. Bobek M., Soudní dvůr Evropských společenství: Komise proti Španělsku – k porušení Smlouvy může dojít také jediným rozhodnutím nejvyššího soudu, Soudní rozhledy, 2010, č. 5, str. 199 - 202

vnitrostátní právní normy.¹⁷¹ Na druhou stranu rozsudek se například vůbec nezabývá nanejvýš relevantním argumentem Španělska ohledně možnosti odstranit tento protiprávní stav. Nicméně tato otázka je věcí vnitrostátní a Španělsko by zřejmě po výše uvedeném vzoru Švédska mělo urychleně přijmout změnu legislativy jasně ukotvující zacházení s výběřčími daně z hlediska daně z přidané hodnoty.

Závěrem lze tedy uvést, že s ohledem na výše uvedený vývoj ohledně otázky možnosti sankcionovat v rámci řízení pro porušení Smluv pochybení, kterého se dopustí zejména soudy poslední instance členských států, lze mít za to, že rozsudek Soudu ve věci C – 154/08 Komise v. Španělsko završuje propojení judikatury Soudního dvora ohledně vztahu soudů Unie a národních soudů (rozsudky Köbler, Komise v. Itálie, Kapferer atd.). Celá řada těchto rozsudků je důsledkem zvyšující se role národních soudů v právu EU. Jak příznačně uvedl generální advokát Villalón ve věci C – 173/09 Elčinov, má tento rozmach unijního práva za následek *proměnu nejvyšších soudů členských států v úhelné kameny soudní spolupráce mezi Soudním dvorem a jeho vnitrostátními protějšky. Přidáme-li k tomu, že po sérii změn zakládajících smluv proti rozhodnutím vnitrostátních soudů neexistuje přímá žaloba k Soudnímu dvoru ani se neuvažuje o jejím zavedení, je zřejmé, že soudy vyššího stupně členských států jsou rozhodujícími orgány při dohledu nad správným používáním práva Unie.*¹⁷² Na tuto zvyšující se roli vnitrostátních soudů při zajištění dodržování práva EU tedy reagoval i Soudní dvůr potvrzením pravomoci Komise sankcionovat za určitých podmínek porušení práva EU, kterého se národní soudy dopustí za předpokladu, že se jedná o porušení systémové povahy zejména ze strany soudů rozhodujících v poslední instanci, neb jejich výklad je závazný a vede k vzniku ustálené praxe. Nicméně na jasné potvrzení výše uvedeného, judikatury Soudu bude třeba ještě vyčkat, kdy tato problematika by si zasloužila rozebrat ve stanovisku generálního advokáta a potvrdit rozsudkem velkého senátu.

4.1.1.2 Obecná praxe v rozporu s právem EU

Porušení práva EU může být shledáno i v případě správní praxe, která odporuje normám práva EU, přestože samotná vnitrostátní právní úprava může být plně v souladu

¹⁷¹ Escudero M., Case 154/08 Commission v. Spain, Judgment of the Court (Third Chamber) of 12 November 2009 (not yet reported), Common Market Law Review, 2011, č. 48, str. 230

¹⁷² Stanovisko generálního advokáta Villalóna ve věci C – 173/09 Elčinov, bod 23

s právem EU. I takové chování národní administrativy je možno sankcionovat pro nesplnění povinností vyplývajících z unijního práva. Nicméně na Komisi jsou v takovém případě kladeny vyšší nároky, co se týče dokazování namítaných skutečností. Jak Soudní dvůr judikoval, je třeba, aby Komise prokázala existenci praxe vytýkané vnitrostátním orgánům, kdy tato musí vykazovat určitý stupeň stálosti a obecnosti.¹⁷³ Toto důkazní břemeno v rámci řízení pro porušení Smluv může být na Komisi až možná příliš těžké. Pokud totiž vezmeme v potaz dále blíže rozebírané skutečnosti, že Komise musí vymezit jasně předmět sporu již v rámci administrativní fáze řízení, kdy případná žaloba musí být založena na stejných argumentech, je zřejmé, že konkrétní prokazování jednotlivých případů neslučitelné správní praxe je velmi obtížné. Nadto by případné neunesení důkazního břemene v některém z uvedených případů či částečné odstranění namítaného porušení práva EU do doby uplynutí lhůty stanovené v odůvodněném stanovisku, mohlo resultovat v zamítnutí žaloby. Na tuto skutečnost začala Komise v nedávné době reagovat tím, že žaluje rozpornou národní praxi obecné povahy, kdy konkrétní namítané skutečnosti slouží pouze k ilustraci existence strukturálního problému. Tento přístup Soudní dvůr posvětil v rozsudku ve věci C – 491/01 Komise v. Irsko týkajícího se nakládání s odpady, kdy připustil, že sice v dané konkrétní situaci nemůže z důvodu odstranění protiprávního stavu před uplynutím lhůty dané v odůvodněném stanovisku konstatovat porušení práva EU, ale lze postihovat nesplnění povinností obecné povahy s ohledem na trvalý postoj národních orgánů v rozporu s požadavky práva EU.¹⁷⁴

Za splnění podmínek dostatečného rozsahu nerespektování práva EU, délky jeho trvání a závažnosti takového protiprávního stavu tedy může Komise do budoucna stíhat obecné a strukturální porušení povinností členskými státy.¹⁷⁵ Tento nový přístup tak může vést ke zlepšení vymáhání práva EU, kdy Komise nebude muset prokazovat všechna namítaná porušení. Nadto se Soudní dvůr a Komise budou moci více zaměřit na vlastní meritum problému správní praxe bez toho, aby Komise musela vyšetřovat jednotlivá pochybení a Soud o nich rozhodovat. Dle některých autorů tak uvedená praxe Soudního dvora ohledně nesplnění povinností spočívající v zachování obecné

¹⁷³ Rozsudek C – 441/02 Komise v. Německo, bod 50

¹⁷⁴ Rozsudek C – 494/01 Komise v. Irsko, bod 32

¹⁷⁵ Stanovisko generálního advokáta Geelhoeda ve věci C – 494/01 Komise v. Irsko, bod 43

a přetrvávající praxe vede ke snížení důkazní povinnosti Komise.¹⁷⁶ V každém případě se jedná o krok směrem k racionalizaci a zvýšení efektivity řízení pro porušení Smluv.

4.1.2 Povaha porušené normy

Pokud bychom vzali v úvahu přesné znění čl. 258 SFEU, může Komise zahájit řízení v případě, že členský stát poruší toliko povinnost vyplývající ze Smluv. Nicméně tento závěr by byl velmi zužující a soudní praxe ohledně určení předmětu řízení pro nesplnění povinností vyplývajících z práva EU je mnohem širší. Jak totiž dlouhodobě potvrzuje judikatura Soudního dvora, je třeba uvedené znění čl. 258 SFEU vykládat tak, že zahrnuje nejen normy práva primárního, ale i sekundárního či dokonce obecné zásady práva EU nebo závazky vyplývající z uzavřených mezinárodních smluv. Uvedené tedy znamená, že je možno stíhat jakékoliv pochybení povinnosti, která má svůj byt' nepřímý základ ve znění Smlouvy o Evropské unii či Smlouvy o fungování Evropské unie. Koneckonců porušení norem sekundárního práva by mohlo být chápáno jako současné porušení čl. 288 SFEU vymezující tyto akty Unie. Je třeba mít na paměti, že to jsou právě směrnice a konkrétně nesplnění povinnosti přijmout včas právní a správní předpisy nezbytné k dosažení souladu se směrnicí, které nejčastěji vedou k iniciování řízení pro porušení Smluv.¹⁷⁷

Porušení práva EU je samozřejmě velmi širokou oblastí pokrývající celé spektrum právních vztahů vznikajících v tomto společenství států. Obecně se toto porušení dělí na komisivní a častější omisivní chování spočívající zejména v nenotifikaci směrnice. S ohledem na tuto skutečnost se můžeme setkat s členěním na řízení věcná a notifikační.¹⁷⁸ Zajímavé strukturování povinností, které členské státy porušují, nabízí Lenaerts. Ten uvádí porušení komunikační povinnosti v případě neoznámení transpozičních opatření, nesplnění organizační povinnosti spočívající v nastavení právního a správního rámce k zajištění plné účinnosti práva EU a konečně nerespektování povinnosti aplikační ve smyslu nezajištění řádného fungování tohoto

¹⁷⁶ Petrlik D., Konec bezstarostného porušování komunitárního práva v Evropě? Aneb ke zpřísnění režimu dohledu nad jeho dodržováním členskými státy, *Právní rozhledy*, 2007, č. 13, str. 475

¹⁷⁷ 27. výroční zpráva Komise o kontrole uplatňování práva EU, KOM (2010) 538, str. 4

¹⁷⁸ Rozlišování viz Zpráva o činnosti vládního zmocněnce pro zastupování České republiky před Soudním dvorem Evropské unie za rok 2010, str. 118, dostupné z WWW: <http://isap.vlada.cz/homepage.nsf/esdz> [dostupnost ověřena dne 6. 10. 2011]

systemu včetně případného řešení prohřešků.¹⁷⁹ Vzhledem k nastíněnému širokému rozsahu typů porušení práva EU ze strany členských států se zaměřím zejména na některé změny, které v této oblasti přinesla Lisabonská smlouva a rovněž judikatura Soudního dvora.

Přes výše uvedený velmi široký okruh porušení práva EU, která spadají do možného přezkumu ze strany Komise resp. Soudního dvora, existuje několik oblastí, kde se tato procedura neuplatní.¹⁸⁰ Až do doby přijetí Lisabonské smlouvy platilo, že se jedná o nástroj komunitární, který se použije pouze v případě pochybení náležejícího do prvního, tedy nadstátního pilíře. Toto již dále neplatí, kdy po odstranění pilířové struktury patří obecně do jurisdikce Soudního dvora právo unie jako celek pouze s vymezenými výjimkami stanovenými primárním právem.¹⁸¹ Rovněž Komise má ve shodě se zněním článku 17 SEU povinnost dohlížet na uplatňování práva Unie jako celku pod dohledem Soudního dvora. Nicméně ony výjimky jsou v této oblasti tak výrazné, že dokonce někteří autoři zpochybňují samotný obrat „zrušení pilířové struktury“, a to zejména s ohledem na problematiku bývalého druhého pilíře EU.¹⁸² Tou první a největší odchylkou z pravomoci Soudního dvora představuje čl. 24 SEU, který vymezuje oprávnění Unie v oblasti společné zahraniční a bezpečnostní politiky. Tento dříve druhý pilíř Evropské unie, který je upraven ve Smlouvě o EU, tak zůstává ve shodě s čl. 275 odst. 1 SFEU mimo aplikaci čl. 258 SFEU.¹⁸³ Výjimku z tohoto pravidla představuje ustanovení čl. 275 odst. 2 SFEU, který opravňuje Soudní dvůr kontrolovat dodržování čl. 40 SEU, stejně tak jako přezkoumávat omezující opatření přijaté Radou vůči fyzickým a právnickým osobám dle čl. 263 SFEU.¹⁸⁴ Částečně jiná je situace v případě předlisabonského třetího pilíře, u kterého došlo k tzv. komunitarizaci. Na spory týkající se soudní a policejní spolupráce v trestních věcech tedy lze obecně použít postup v rámci řízení pro porušení Smluv. Ovšem i zde existuje odchylka týkající se

¹⁷⁹ Lenaerts K., *The Enforcement of EU Law by the Commission and State Liability in Damages* dosud nepublikováno, str. 2

¹⁸⁰ Viz např. čl. 126 odst. 10 SFEU vylučující postup v rámci řízení pro porušení Smluv v případě, že se členský stát dopustí nadměrného schodku veřejných financí

¹⁸¹ Barents R., *The Court of Justice after the Treaty of Lisbon*, *Common Market Law Review*, 2010, č. 47, str. 717

¹⁸² Dougan M., *The Treaty of Lisbon 2007: Winning Minds, Not Hearts*, *Common Market Law Review*, č. 45, str. 625

¹⁸³ Steiner J., Woods L., *EU Law*, New York, Oxford University Press, 2009, 10. vydání, str. 273

¹⁸⁴ V tomto ohledu lze odkázat například na velmi bohatou judikaturu týkající se omezujících opatření proti osobám a subjektům spojeným s Usámou bin Ládinem, sítí Al-Kajdá a Talibanem – rozsudek C – 402/05 *Kadi v. Komise a Rada*

dříve trestněprávního *acquis* dle VI. Hlavy SEU.¹⁸⁵ Tuto upravuje protokol č. 36 o přechodných ustanoveních v čl. 10. Dle tohoto ustanovení se pravomoci Komise dle čl. 258 SFEU nepoužijí a pravomoci Soudního dvora Evropské unie podle původního znění hlavy VI SEU zůstávají nadále stejné. Uvedené prozatímní opatření zůstává v platnosti po dobu pěti let ode dne vstupu Lisabonské smlouvy v platnost, s výjimkou situace, kdy by došlo v mezidobí ke změně dotčeného předpisu. Poslední a podle mého názoru nejzajímavější změnu, co do rozsahu okolností podléhajících dohledu v rámci řízení pro porušení Smluv, obsahuje čl. 6 odst. 1 SEU, který zakotvuje Listinu základních práv EU a dává ji stejnou právní sílu, jako mají Smlouvy. Díky inkorporaci Listiny do unijního práva tak je jen otázkou času, kdy bude Soudní dvůr muset řešit velmi citlivé otázky týkající se poměrování národní legislativy z hlediska jejich konformity s Listinou. Jako příklad lze uvést rozsudek Soudu v řízení o předběžné otázce ve věci C – 555/07 *Kücükdeveci*, kde se již Soudní dvůr zabýval souladem vnitrostátní německé legislativy se zásadou zákazu diskriminace mimo jiné dle čl. 21 Listiny. Z hlediska řízení pro porušení Smluv lze poukázat na nově zahájené řízení vůči Rakousku ve věci porušení zákazu diskriminace tím, že Rakousko váže sporné slevy z jízdného pro studenty na pobírání rodinných příspěvků v Rakousku.¹⁸⁶ Naprosto nečekané důsledky by například mohla mít kontrola plnění čl. 47 Listiny, který zakotvuje právo na účinnou právní ochranu a spravedlivý proces. Pod toto ustanovení lze totiž rovněž zahrnout například právo na projednání věci v rozumné době. V budoucnu bude tedy velmi zajímavé sledovat, jak by se Soudní dvůr samozřejmě za předpokladu, že by uvedená věc spadala do působnosti práva EU ve smyslu čl. 51 Listiny, vypořádal s nepřiměřeně dlouho trvajících soudními spory. Bez zajímavosti na tomto místě není, že s délkou soudního řízení má nemalé potíže i Česká republika, což dokazuje judikatura Evropského soudu pro lidská práva.¹⁸⁷ Nicméně je třeba připomenout, že díky silnému politickému vyjednávání Polska a Velké Británie během mezivládní konference o budoucnosti Lisabonské smlouvy v roce 2007 a následně dojednaným českým zárukám na zasedání Evropské rady ve dnech 29. a 30. října 2009,

¹⁸⁵ Šlosarčík I., *Reforma soudního systému EU podle Lisabonské smlouvy...a bez ní*, Jurisprudence, 2008, č. 6, str. 23

¹⁸⁶ Žaloba ve věci C – 75/11 *Komise v. Rakousko*

¹⁸⁷ Šlosarčík, I., *Žaloba pro neplnění evropského práva členským státem (dozorčí žaloba) podle čl. 226 – 228 SES – současný stav, trendy a změny podle návrhu Ústavy pro Evropu, Evropské a mezinárodní právo*, 2004, číslo 7 – 8, str. 25 a judikatura Evropského soudu pro lidská práva tam uvedená.

se tyto státy ve shodě se zněním protokolu č. 30 o uplatňování Listiny základních Evropské unie v Polsku a ve Spojeném království nemusí obávat, že by jejich vnitrostátní normy, postupy či zvyklosti byly shledány v rozporu se základními právy, svobodami nebo zásadami, které Listina potvrzuje.^{188, 189} Je však otázkou, zda byly tyto obavy vůbec oprávněné a zda jim uvedený Protokol tyto záruky poskytuje. Ustanovení čl. 1 Protokolu je totiž pouze potvrzením čl. 51 Listiny. Pro účely této práce je, podle mého názoru, k uplatňování Listiny dostačující odkázat na stanovisko generální advokátky Trstenjak ve věci C – 411/10 N. S., ve kterém tato dochází k závěru, že v projednávaném případě nemá Protokol č. 30 žádný dopad na použití dotčených ustanovení Listiny.¹⁹⁰

V rámci uvedeného výčtu může tedy porušení povinností vyplývajících z práva EU představovat pochybení všech závazných ustanovení práva EU. V rámci práva primárního se jedná zejména o porušení ustanovení zakotvující čtyři základní svobody vnitřního trhu. Nicméně v poslední době nabývá na významu i například otázka porušení čl. 4 odst. 3 SEU, který zakotvuje závazek loajální spolupráce mezi Uníí a členskými státy navzájem. Přestože v minulosti bylo užití tohoto článku v rámci řízení pro porušení Smluv zpravidla spojováno s porušením jiného ustanovení práva EU, v poslední době již lze nalézt případy, kdy Soud odsoudil členský stát toliko pro porušení tohoto ustanovení. Porušení tohoto článku může být například shledáno v případě, kdy členský stát poruší svou povinnost jednat, nebo se naopak zdržet jednání za situace, kdy má v dané věci dojít ke společné aktivitě na úrovni EU. Tak byla například shledána v rozporu s právem EU snaha Švédska zahrnout specifickou znečišťující látku do přílohy Stockholmské úmluvy o perzistentních organických znečišťujících látkách. Zajímavé na tomto případě je, že Švédsko se snažilo uvedenou kyselinu jednostranně navrhnout do přílohy z důvodu pasivity Unie, kdy se Rada nemohla dohodnout na společném postupu. Kromě toho se jednalo o oblast, kde mají pravomoc navrhnout látky i jednotlivé státy a tato spadá do sdílených pravomocí EU. Nicméně Soudní dvůr konstatoval, že povinnost spolupráce se uplatní i v této oblasti

¹⁸⁸ Článek 1 odst. 1 Protokolu č. 30 uplatňování Listiny základních Evropské unie v Polsku a ve Spojeném království

¹⁸⁹ Blíže k problematice závaznosti Listiny základních práv EU v České republice viz Belling V., k povaze tzv. české „výjimky“ z listiny základních práv EU, Časopis pro právní vědu a praxi, 2009, č. 4, str. 255 - 264

¹⁹⁰ Stanovisko generální advokátky Trstenjak ve věci C – 411/10 N.S., bod 177

z důvodu zajištění jednoty v mezinárodním zastoupení Unie.¹⁹¹ Konečně si je s ohledem na vývoj judikatury Soudu možné představit, že členský stát bude odsouzen pro porušení čl. 4 odst. 3 SFEU ve spojení s porušením čl. 258 SFEU upravující samotné řízení pro porušení Smluv. Soudní dvůr totiž judikoval, že ve shodě s požadavkem upřímné spolupráce musí členské státy usnadnit Komisi plnění jejího poslání dle čl. 17 odst. 1 SEU dohlížet na řádné uplatňování práva EU. Členské státy by tak paradoxně měly spolupracovat s Komisí na shromažďování důkazů pro řízení, která mohou resultovat v jejich vlastní odsouzení. Jakkoliv se to zdá nelogické, judikatura Soudu tento směr uvažování podporuje. Jako příklad lze uvést řízení ve věci C – 456/03 Komise v. Itálie, kde Soud stanovil, že nesplnění uvedené povinnosti, může samo o sobě odůvodnit zahájení řízení podle článku 258 SFEU.¹⁹²

V souvislosti s výše uvedeným je rovněž třeba zdůraznit, že porušení práva EU ze strany členského státu může vyvolat i nerespektování obecných zásad práva EU, neboť ty představují základní principy Unie a mají tak právní sílu jako právo primární.¹⁹³

Další v poslední době velmi aktuální otázkou ohledně dosahu řízení pro porušení Smluv, je problematika dozorčí žaloby Komise pro nesplnění povinností vyplývajících z mezinárodní smlouvy, a to ať smlouvy uzavřené výlučně Unii či tzv. smíšené dohody uzavřené EU, členskými státy a třetími státy za předpokladu, že se jedná o ustanovení náležející do pravomocí Unie.¹⁹⁴ V současnosti je toto téma velmi často probíráno v souvislosti s nově nabytými pravomocemi Unie v oblasti uzavírání dohod o podpoře a ochraně investic. Tak byla například shledána v rozporu se zněním čl. 218 SFEU nečinnost Švédska při renegociaci investičních dohod za účelem odstranění ustanovení, která jsou neslučitelná s právem EU.^{195, 196}

Výše tedy byly analyzovány ty oblasti práva EU, jejichž zahrnutí do rámce přezkumu v rámci řízení pro porušení Smluv prodělalo v poslední době významný vývoj, a to zejména v oblasti práva primárního. Nicméně jak bylo uvedeno výše,

¹⁹¹ Rozsudek C – 246/07 Komise v. Švédsko, bod 73

¹⁹² Rozsudek C – 456/03 Komise v. Itálie, bod 27

¹⁹³ Stanovisko generální advokátky Trstenjak ve věci C – 101/08 Audiolux, bod 70

¹⁹⁴ Rozsudek C – 239/03 Komise v. Francie, bod 25

¹⁹⁵ Rozsudek C – 249/06 Komise v. Švédsko

¹⁹⁶ Blíže k otázce dodržování mezinárodních smluv, jejichž smluvní stranou je EU viz např. Ondřejek P., Účinky mezinárodních smluv sjednaných Evropským společenstvím ve vnitrostátním právu členských států EU – reflexe současného stavu a budoucího vývoje, Právník, 2010, č. 10, str. 113 - 129

nejčastěji je řízení pro porušení Smluv zahajováno pro nerespektování norem sekundární legislativy, tedy nařízení, rozhodnutí a zejména směrnic. To je zcela pochopitelné, vezmeme-li v potaz, že na konci roku 2009 obsahovalo právo EU téměř 1820 směrnic, kdy směrnice tak významného dosahu jako např. směrnice č. 2006/123/ES o službách na vnitřním trhu vyžadují v celé Unii přijetí více než tisíce transpozičních opatření.¹⁹⁷

4.2 Průběh řízení dle čl. 258 SFEU

Poté, co jsem výše rozebral okolnosti, za kterých může Komise iniciovat řízení pro porušení Smluv, obrátím nyní svou pozornost na samotný průběh řízení. Tento postup je totiž v rámci právní úpravy obsažené v čl. 258 SFEU upraven jen velmi obecně a například nijak nereflektuje široké spektrum nástrojů, které se uplatní ještě před samotným zahájením řízení pro nerespektování práva EU. Toto do značné míry platí i ohledně analýz těchto postupů v odborné literatuře. Zejména co se týče neformální komunikace s Komisí při vyšetřování domnělého porušení práva EU lze totiž konstatovat, že, až na výjimky uvedené dále, se odborná veřejnost této problematice příliš nevěnuje, kdy publikací zabývajících se speciálně touto oblastí je velmi málo. O to více se mi zdá vhodné tyto praktiky blíže rozebrat. Obdobný závěr lze do značné míry uvést i ohledně správních fází řízení před Komisí. Nicméně v této oblasti lze rovněž vycházet z judikatury Soudního dvora, kdy Soud v rámci případného soudního řízení také zkoumá postup Komise v administrativní fázi za účelem posouzení, zda tato dodržela postupy sloužící k zajištění ochrany práv členského státu. Je pochopitelné, že na první pohled je rozhodující finální procedura před Soudním dvorem, která může resultovat ve vydání rozsudku, který má pro členský stát dalekosáhlé důsledky například v možnosti zahájení případného sankčního řízení dle čl. 260 odst. 2 SFEU. Nadto řízení mezi Komisí a členským státem v předsoudní fázi řízení je zpravidla neveřejné. Přesto je dle mého názoru tato část procedury velmi důležitá a od ní se odvíjí šance státu na úspěšnou obhajobu či Komise na vítězství ve věci. Nelze opomíjet ani skutečnost, že řízení pro porušení Smluv není jen čistě právním instrumentem k zajištění řádného a jednotného uplatňování práva EU, ale jedná se i o velmi silný politický nástroj, který Komise využívá zejména v předsoudní fázi řízení

¹⁹⁷ 27. výroční zpráva Komise o kontrole uplatňování práva EU, KOM (2010) 538, str. 2

k prosazení svých zájmů. Výše uvedené postřehy tedy dokumentují důležitost podrobné analýzy vztahu Komise a členského státu od prvních neformálních kroků, až po případný rozsudek Soudního dvora. Zvláštní pozornost bude věnována aktuálnímu vývoji v dané oblasti, například ohledně zavedení projektu EU Pilot.

4.2.1 Postup před zahájením řízení

Ještě před tím než se budu blíže věnovat samotnému řízení pro porušení Smluv, tak jak ho zakotvuje SFEU, je třeba se zaměřit na poměrně širokou oblast instrumentů, které se uplatňují v Evropské unii k řešení domnělých porušení při uplatňování práva EU. S ohledem na citlivost formálního řízení před Komisí v rámci řízení pro porušení Smluv, se Komise snaží nejprve co nejlépe zdokumentovat domnělé porušení práva EU, ještě před tím než zahájí tento postup. Komise jako strážkyně Smluv používá celou řadu nástrojů dohledu, které slouží k odhalování případných pochybení členských států. V rámci neformální fáze je tak možno identifikovat a odstranit mnoho namítaných porušení, která by jinak vedla k iniciování administrativního řízení před Komisí. Jak plyne například z 27. Výroční zprávy Komise o kontrole uplatňování práva EU, podaří se 77 % všech stížností na porušení práva EU vyřešit ještě před první formální fází řízení pro porušení Smluv.¹⁹⁸ Uvedené stížnosti představují hlavní prostředek, jehož prostřednictvím Komise identifikuje případná pochybení členských států. Statistika dokazují, že na základě podnětů od občanů EU je zahájeno více řízení, než kolik Komise zahájí z vlastní iniciativy. Stížnosti jsou zásadním a univerzálním nástrojem, kterým jsou zjišťována a řešena případná pochybení, proto jim budu věnovat pozornost v samostatné části. Nicméně vedle stížností existují i další instrumenty sloužící k řešení sporů při uplatňování práva EU, a to buď obecně, nebo v určitých specifických oblastech unijního práva. Tyto nástroje lze rozdělit na preventivní, které slouží k předcházení porušení unijních závazků a následné.

Mezi instrumenty, jež působí k předcházení nedodržení povinností plynoucích z práva EU, je třeba zahrnout zejména povinnost vypracovávat tzv. srovnávací tabulky,

¹⁹⁸ 27. výroční zpráva Komise o kontrole uplatňování práva EU, KOM (2010) 538, str. 3

plnění dalších notifikačních povinností¹⁹⁹ či inspekce, kontroly a konzultace zástupců Komise s národními odborníky (tzv. *package meetings*).²⁰⁰

Jedním z hlavních prvků preventivních opatření je povinnost vypracovávat srovnávací tabulky.²⁰¹ Tyto tabulky slouží ke kontrole řádné transpozice směrnic do národních právních řádů, kdy obsahují seznam ustanovení směrnice a k nim implementačních opatření na vnitrostátní úrovni. Za pomoci těchto tabulek je tak velmi snadné dohledat, která ustanovení směrnice a jak členský stát transponoval, případně, které směrnice transponoval toliko částečně, či vůbec. Jedná se o velmi kvalitní zdroj informací o plnění povinností vyplývajících z práva EU, který přispívá k větší informovanosti a transparentnosti celého procesu vyhodnocování dopadů práva EU na vnitrostátní právní řády členských států. Na druhou stranu je ale třeba uvést, že předkládání těchto tabulek rovněž ulehčuje Komisi identifikaci případných pochybení při transpozici směrnic. Proto je v této oblasti možno vysledovat dlouhodobé pnutí mezi přístupem Komise a členských států. Zatímco Komise se zasazuje o co nejširší zahrnování povinností vypracovat a předložit srovnávací tabulku do návrhů nových směrnic,^{202, 203} členské státy se k jejich stále širšímu zpracovávání staví zdrženlivě a je možno mezi jednotlivými státy detekovat rozdíly ve kvalitě zpracování předkládaných tabulek shody. To může vést k absurdní situaci, kdy je pro Komisi snazší zahájit řízení pro porušení Smluv se členským státem, který řádně plní své povinnosti a předkládá kvalitní srovnávací tabulky, než se státem, který k této své povinnosti přistupuje méně zodpovědně. Mezi státy, které mají velmi propracovaný systém vypracovávání srovnávacích tabulek, které jsou zpracovávány povinně ke všem směrnicím a i některým jiným právním aktům Evropské unie, náleží i Česká republika.²⁰⁴

¹⁹⁹ Např. dle směrnice Evropského parlamentu a Rady 98/34/ES ze dne 22. června 1998 o postupu při poskytování informací v oblasti technických norem a předpisů ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 98/48/ES

²⁰⁰ Horspool M., *European Union Law*, Oxford University Press, New York, 2006, str. 223

²⁰¹ 27. výroční zpráva Komise o kontrole uplatňování práva EU, KOM (2010) 538, str. 6

²⁰² Sdělení Komise Evropa přinášející výsledky – Uplatňování práva Společenství KOM (2007) 502, str. 6

²⁰³ Viz např. čl. 57 Návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady o rekreačních plavidlech a vodních skútrech, KOM (2011)0456, které stanoví, že členské státy nejpozději do 18 měsíců od vstupu směrnice v platnost přijmou a zveřejní právní a správní předpisy nezbytné pro dosažení souladu se směrnicí. Neprodleně sdělí Komisi jejich znění a srovnávací tabulku mezi těmito předpisy a směrnicí.

²⁰⁴ Celý proces vyhodnocování dopadů předpisů EU na právní řád České republiky probíhá pod dohledem odboru kompatibility Úřadu vlády dle vládou schválených metodických pokynů pro zajišťování prací při plnění legislativních závazků vyplývajících z členství České republiky v Evropské unii.

Mezi následné nástroje, kterými je zajišťováno řádné uplatňování práva EU, vyjma postupu v rámci řízení pro porušení Smluv, lze zahrnout zejména uvedené stížnosti, petice či fungování systému SOLVIT. Zvláštní pozornost je nutné pro potřeby této práce věnovat zejména stížnostem předloženým Komisi a poté prostředkům používaným během neformální fáze řízení pro porušení Smluv, tedy tzv. pre – 258 dopisům a nově zakotvenému projektu EU Pilot, proto budou tyto body rozebrány samostatně. Co se týče petičního práva občanů EU, tak to je zakotveno v čl. 227 SFEU. Sdělení obsažená v peticích jsou pro Komisi cenným zdrojem informací pro odhalování případů porušování práva EU, a to zejména v oblastech vnitřního trhu a životního prostředí, kde má Komise velmi omezené inspekční pravomoci ke kontrole praktického provádění právních předpisů Unie.²⁰⁵

Naproti tomu k velmi praktickému, neformálnímu a rychlému řešení problémů způsobených nesprávnou aplikací evropského práva slouží systém SOLVIT, který funguje od července 2002, kdy byl zřízen na základě sdělení Komise o efektivním řešení problémů na vnitřním trhu.²⁰⁶ Tento nástroj představuje síť center, v rámci nichž členské státy spolupracují při účelném řešení problémů, jež vznikají v důsledku nesprávného používání právních předpisů v oblasti vnitřního trhu ze strany orgánů veřejné moci.²⁰⁷ Jedná se o neformální kontaktní síť, která pomáhá občanům a podnikům při řešení domnělé nesprávné aplikace pravidel v oblasti vnitřního trhu ze strany orgánů veřejné správy. Nejedná se tedy o univerzální nástroj, kterým je možno řešit jakákoliv pochybení v kterékoliv oblasti práva EU či pochybení mezi dvěma soukromými subjekty. SOLVIT slouží toliko k vyřešení problémů mezi občanem a správním orgánem členského státu v oblasti vnitřního trhu. Například se jedná o spory týkající se získání povolení k trvalému pobytu či uznávání diplomů.²⁰⁸ Závěrem je třeba zdůraznit, že SOLVIT představuje alternativní způsob řešení sporů, který se snaží neformálně řešit problém v uplatňování práva EU, nicméně v případě, že členský stát dobrovolně neodstraní protiprávní stav, je třeba podat žalobu u vnitrostátního soudu či případně předat stížnost Komisi.

²⁰⁵ 24. výroční zpráva Komise o kontrole uplatňování práva Společenství, KOM (2007) 398, str. 4.

²⁰⁶ COM (2001)702

²⁰⁷ V České republice působí SOLVIT centrum při Ministerstvu průmyslu a obchodu viz WWW: <http://www.mpo.cz/cz/eu-a-vnitri-trh/solvit/> [dostupnost ověřena dne 21. 1. 2011]

²⁰⁸ Blíže k úspěšně vyřešeným případům viz http://ec.europa.eu/solvit/site/success/index_cs.htm, [dostupnost ověřena dne 21. 1. 2011]

4.2.1.1 Stížnost Komisi na porušení práva EU

Stížnosti hrají stěžejní roli při detekování pochybení členských států při uplatňování práva EU. Pokud nebudeme brát v potaz řízení zahájená z důvodu neoznámení prováděcích opatření, tedy tzv. nenotifikační řízení, která ze své podstaty nejsou řešena v rámci postupu před zahájením samotného řízení pro porušení Smluv, tak většina spisů Komise, týkající se porušení práva EU, vychází ze stížností od občanů EU a ostatních osob. Jak vyplývá ze statistik Komise, je zhruba 63 % všech případů zahájeno na základě stížnosti, kdy počet pochybení analyzovaných Komisí z vlastního podnětu stále klesá.²⁰⁹ Stížnosti tak představují hlavní a nepostradatelný zdroj informací o neplnění povinností vyplývajících z práva EU ze strany členských států. Jsou to totiž právě obyvatelé a podniky v jednotlivých státech, kteří jsou schopni identifikovat praktické problémy a překážky související s uplatňováním práva EU v reálném světě. Přestože se Komise snaží systematicky kontrolovat ze své role strážkyně Smluv členské státy, jsou to právě samotní adresáti norem práva EU, kteří nejbedlivěji dohlížejí na to, zda jim plynou všechny výhody, které jim právo EU přiznává. Je tedy v zájmu Komise a potažmo celé Evropské unie, aby upravila co nejsnazší postup předkládání podání týkajících se namítaného porušení práva EU a rovněž upravila efektivní postup správy těchto spisů.

Samotné podání stížnosti je velmi neformální a k přípustnosti stížnosti je třeba splnění pouze dvou podmínek. Tou první je, že se stížnost musí týkat domnělého porušení práva Unie ze strany členského státu. Druhá podmínka se týká formy stížnosti, kdy je stanoveno, že stížnost se podává písemně, a to buď dopisem, faxem či elektronicky. Náležitosti stížnosti nejsou pevně dané a stěžovatel není povinen postupovat dle Komise již v roce 1999 zveřejněného a později aktualizovaného formuláře.²¹⁰ Je pouze třeba dostatečně popsat namítaný protiprávní stav a případně zaslat spolu se stížností co nejvíce informací prokazujících uváděné skutečnosti. Naproti tomu není třeba prokazovat právní zájem na věci či skutečnost, že se stěžovatele uváděný protiprávní stav přímo dotýká. Komise nijak neomezuje osobu stěžovatele, kdy stížnost může podat kdokoliv. Konečně je nutno zmínit, že ochrana stěžovatele a jeho osobních údajů se řídí nařízením Evropského parlamentu a Rady č. 45/2001 ze dne 18.

²⁰⁹ 26. výroční zpráva Komise o kontrole uplatňování práva Společenství, KOM (2009) 675, str. 3

²¹⁰ Dostupný z WWW: http://ec.europa.eu/eu_law/your_rights/your_rights_forms_cs.htm [dostupnost ověřena dne 21. 1. 2011]

prosine 2000 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů orgány a institucemi Společenství a o volném pohybu těchto údajů. Tyto osobní údaje jsou tak členskému státu, vůči němuž je vedeno šetření, sděleny pouze na základě předchozího souhlasu stěžovatele.

Přestože stojí do značné míry efektivní dohled nad řádným dodržováním závazků plynoucích z práva EU na aktivitě a iniciativě stěžovatelů, je třeba zdůraznit, že jejich možnosti jak se prostřednictvím stížnosti domoci svých práv jsou velmi omezené. Předložení věci Komisi totiž stěžovateli nepřináší příliš výhod a je třeba zdůraznit, že jednotlivci se mají domáhat svých práv zejména prostřednictvím vnitrostátních prostředků k nápravě, ať již správních, soudních či jiných. Dokonce i za situace, že by Komise na základě stížnosti zahájila řízení pro porušení Smluv, které by rezultovalo v rozsudek Soudního dvora konstatující porušení práva EU ze strany členského státu, nemají závěry Soudu žádný přímý vliv na práva stěžovatele, neboť nejsou určeny pro řešení jednotlivých případů. Toto vyplývá ze Soudního dvora mnohokrát judikované bilaterální povahy řízení pro porušení Smluv.²¹¹ Případný rozsudek Soudního dvora o porušení práva EU může jednotlivci pomoci pouze v tom, že takové konstatování výrazně zvyšuje jeho šanci v případném vnitrostátním sporu o náhradu škody způsobenou jednotlivci porušením práva EU, kdy je takové porušení chápáno jako dostatečně závažné.²¹² Výše uvedená bilaterální, spíše než trilaterální, povaha řízení pro porušení Smluv rovněž způsobuje, že je toliko na Komisi rozhodnout, která pochybení a kdy bude postihovat.²¹³ Tato diskrece znamená, že je čistě na posouzení Komise, zda zahájí řízení pro porušení Smluv²¹⁴ a případně kdy tak učiní²¹⁵ a jednatel nemůže toto rozhodnutí jakkoliv ovlivnit.

Práva, která jednotlivci přísluší v rámci projednávání jeho stížnosti, jsou tedy spíše v rovině stanovených administrativních záruk a ochrany jeho osobních údajů. Co se týče těchto administrativních záruk reprezentovaných zejména povinnostmi ohledně poskytování informací a správy spisu, je vhodné zmínit, že tyto byly zakotveny až návazně na řadu podnětů, které stěžovatelé adresovali Evropskému ochránci práv ve

²¹¹ Sdělení Komise Evropskému parlamentu a veřejnému ochránci práv týkající se vztahů se stěžovatelem v oblasti porušení práva Společenství, KOM (2002)141, str. 2

²¹² Rozsudek C – 46/93 a 48/93 Brasserie du pêcheur a Factorame, bod 57

²¹³ Craig P., De Búrca G., EU Law: text, cases and materials, Oxford University Press, New York, 2008, str. 430

²¹⁴ Viz např. rozsudek C – 212/98 Komise v. Irsko, bod 12

²¹⁵ Rozsudek C – 329/88 Komise v. Německo, bod 4

shodě s čl. 24 a 228 SFEU.²¹⁶ Návazně na tato vyšetřování a zprávy ombudsmana vydala Komise v roce 2002 sdělení týkající se vztahů se stěžovatelem v oblasti porušení práva Společenství.²¹⁷ Toto sdělení upravuje základní otázky vztahu stěžovatele a Komise při projednávání spisu.

Nejdůležitějším oprávněním stěžovatele je právo na prošetření jeho podnětu s náležitou péčí, a to standardně do dvanácti měsíců od registrace stížnosti generálním sekretariátem Komise. Pokud Komise není schopna případ do jednoho roku uzavřít, je povinna o tom stěžovatele informovat.²¹⁸ Obecně platí, že by měl být stěžovatel náležitě informován v průběhu celého prošetřování jeho stížnosti, a to od její registrace, přes průběh vyšetřování až po případné rozhodnutí o ukončení vyšetřování či zahájení řízení pro porušení Smluv včetně dalších kroků přijatých v tomto řízení.

Závěrem lze shrnout, že podávání stížností hraje v dohledu nad dodržováním unijních závazků klíčovou roli. Komise prostřednictvím stížností získává zásadní informace, které případně vedou k zahájení řízení pro porušení Smluv. Naproti tomu práva samotného stěžovatele v průběhu vyšetřování jsou omezená, kdy tento nemá na průběh řízení a jeho výsledek žádný vliv. Nicméně díky četným intervencím ze strany Evropského ochránce práv a Evropského parlamentu má stěžovatel záruku řádného prošetření jeho stížnosti v přiměřené době a informování o učiněných opatření.

4.2.1.2 Pre – 258 dopis

Poté co Komise nabude, ať prostřednictvím stížností od jednotlivců či na základě vlastního vyšetřování, podezření, že členský stát nerespektuje požadavky vyplývající z práva EU, může buď přistoupit k zahájení řízení pro porušení Smluv vydáním formálního upozornění, nebo dále pokračovat ve vyšetřování domnělého prohřešku. Nutno je samozřejmě zmínit i oprávnění Komise neučinit žádné další kroky, což je plně na uvážení Komise, která tak zvažuje i politické dopady případných řízení.²¹⁹ Jako případ takové nečinnosti Komise lze uvést více než dvacet let trvající

²¹⁶ Veškeré Evropským ochráncem řešené případy a vydané zprávy jsou dostupné z WWW: <http://www.ombudsman.europa.eu/cs/cases/home.faces> [dostupnost ověřena dne 21. 1. 2011]

²¹⁷ KOM(2002)141

²¹⁸ Viz např. stížnost č. 289/2005/(WP)GG týkající se zpoždění při řešení politické citlivé otázky provozování sportovního sázení, dostupné z WWW: <http://www.ombudsman.europa.eu/cs/cases/specialreport.faces/cs/409/html.bookmark> [dostupnost ověřena dne 21. 1. 2011]

²¹⁹ k míře uvážení Komise a případné limitaci této diskrece blíže viz kapitola 4.2.2.

přehlížení pochybení Velké Británie změnit svou legislativu v návaznosti na rozsudek ve věci C – 41/78 Van Duyn týkající se volného pohybu pracovníků.²²⁰

Pokud se tedy Komise rozhodne dále prošetřovat namítané pochybení bez formálního zahájení řízení pro porušení Smluv, děje se tak zpravidla písemnou formou, kdy vyloučena nejsou ani případná jednání zástupců Komise a reprezentantů vnitrostátní administrativy. Pro tuto korespondenci se vžilo označení *pre – 226 letter* či *letter pre – 226 proceedings*, a to dle bývalého čl. 226 SES, který byl nahrazen čl. 258 SFEU. Do českého jazyka se tento výraz nepřekládá a nejčastěji se používá označení *preinfringement*. Nově bychom tedy po změnách provedených Lisabonskou smlouvou měli používat výraz *pre – 258 dopis*, jak je uvedeno v nadpisu této části, nicméně s ohledem na níže uvedené možnosti, které skýtá Pilotní projekt EU, je otázkou, zda se tento termín dostatečně vžije. Je totiž třeba hned na úvod předestřít, že záměrem Komise je nahradit tuto neformální komunikaci mezi Komisí a členskými státy právě řešením podnětů prostřednictvím projektu EU Pilot.²²¹ Nicméně již první hodnocení projektu EU Pilot ukázalo, že existenci *pre – 258 dopisů* se nepodaří tak snadno odstranit. Díky nesystematičnosti přístupu Komise a jejích jednotlivých direktoriátů totiž i členské státy účastníci se Pilotního projektu nadále dostávaly vedle stížností v rámci projektu EU Pilot i dopisy s tzv. *preinfringementy*.

Jeden z hlavních důvodů, proč se Komise snaží nahradit tuto neformální komunikaci systémem EU Pilot, je paradoxně i tou největší devizou těchto dopisů. Zaslání *pre – 258 dopisu* totiž není vázáno na rozhodnutí kolegia Komise a děje se tak čistě dle uvážení jednotlivých direktoriátů.²²² Tento dopis rovněž není adresován na kontaktní místo projektu EU Pilot či subjekt pověřený k hájení zájmů státu v rámci zahájeného řízení pro porušení Smluv, ale na konkrétní věcně příslušný orgán státní správy. Toto tedy může vést k situacím, kdy zejména na národní úrovni nemusí být zajištěna vzájemná informovanost o těchto dopisech mezi jednotlivými orgány státní správy a subjekty vystupujícími v řízení pro porušení Smluv, což může vést k argumentační nekonzistentnosti a oslabení možnosti hájení zájmů státu. Na druhou stranu se však jedná o přímou komunikační linii mezi věcně kompetentními

²²⁰ Kaczorowska A., *European Union Law*, Abingdon, Taylor & Francis, 2008, str. 376

²²¹ Zpráva Komise o hodnocení projektu EU Pilot, KOM(2010) 70 a k ní připojený dokument *Facts on the functioning of the system up to beginning of February 2010*, SEC(2010) 182, str. 7

²²² Brokelind C., *Towards a homogeneous EC direct tax law: an assessment of the member states' responses to the ECJ's case law*, IBFD, 2007, str. 44

ministerstvy a příslušnými službami Komise, která skýtá možnost rychlé výměny informací a odborné diskuze nad domnělým pochybením. Výhodou této komunikace je také její rychlost. Členským státům je zpravidla dána lhůta v délce čtyř až osmi týdnů pro odpověď na zaslaný dopis.²²³ Nicméně tato neformální fáze vyšetřování může případně trvat i déle, což může ve svém důsledku ospravedlnit případné zkrácení lhůt v rámci předsoudní fáze řízení o porušení Smluv.²²⁴ Zaslání pre – 258 dopisů tedy představuje rychlou, odbornou a neformální výměnu informací mezi Komisí a členskými státy. Díky tomuto šetření je tak možno objasnit vnitrostátní právní úpravu či namítanou praxi bez toho, aby byla zahajována formální procedura. Toto plně odpovídá samotné povaze řízení pro porušení Smluv. Komise se jako strážkyně řádného uplatňování práva EU snaží vyřešit ve spolupráci s členskými státy vystupujícími ve shodě se závazkem loajální spolupráce domnělá porušení práva EU a nastolit právní stav. Nejde tedy o hledání viníků či jejich trestání, ale o zajištění plné účinnosti a respektu k normám práva EU. Bude zajímavé, jak se podaří výše uvedené výhody zaslání pre – 258 dopisů zajistit i nadále, a to při současné eliminaci jejich nevýhod spočívající v jisté živelnosti této komunikace.

4.2.1.3 EU Pilot

Potřeba reflektovat zvyšující se počet stížností Komisi na porušení práva EU ze strany jednotlivců a nutnost reagovat na nedostatky stávající úpravy řízení pro porušení Smluv vedla k vytvoření projektu EU Pilot. Tento postup, který byl zaveden v roce 2008, se svou povahou nachází na pomezí neformálně probíhající komunikace mezi Komisí a členskými státy v rámci preinfringementů a formálně zahájenému řízení pro porušení Smluv dle čl. 258 SFEU. Nicméně primárně má být určen toliko k nakládání se stížnostmi a žádostmi od občanů.

Ve snaze zlepšit pracovní postupy a výměnu informací týkající se domnělých porušení práva EU, zahájila Komise dle sdělení Evropa přinášející výsledky – Uplatňování práva Společenství²²⁵ pilotní akci na řešení stížností a žádostí zaslaných Komisi a týkajících se správného uplatňování práva EU. Cílem této procedury je co neblíže občanům a v co nejkratší době reagovat na vzniklé problémy s aplikací unijních

²²³ Somssich Réka, Pre litigation phase, příspěvek uveřejněný v rámci konference: The infringement Procedure under Article 258 TFEU, EIPA, Lucemburk, 20. září 2010

²²⁴ Kaczorowska A., European Union Law, Abingdon, Taylor & Francis, 2008, str. 377

²²⁵ Sdělení Komise KOM (2007) 502

závazků. Stížnosti občanů a podniků tak mají být řešeny rychleji a efektivněji, což ve svém důsledku může napomoci ke snížení počtu zahajovaných řízení pro porušení Smluv. Nicméně postupem v rámci Pilotního projektu není nijak dotčena pravomoc Komise v rámci řízení pro porušení Smluv.

Případ v rámci Pilotního projektu je zahajován stížností nebo dotazem ze strany občanů či společností, který je předložen Komisi. Příslušný útvar Komise žádost zpracuje, případně doplní o své dotazy a komentáře a odešle ji na pověřené kontaktní místo v členském státě. Členský stát má následně zpravidla lhůtu deseti týdnů k vypracování odpovědi, kterou odesílá buď zpět Komisi, nebo přímo stěžovateli, pokud ten k tomu dal souhlas.²²⁶ V každém případě však Komise odpovědi členských států posuzuje a poskytuje k nim své hodnocení. V této počáteční fázi je účast na projektu dobrovolná a v současné době se ho účastní patnáct členských zemí (Česká republika, Dánsko, Finsko, Irsko, Itálie, Litva, Maďarsko, Německo, Nizozemsko, Portugalsko, Rakousko, Slovinsko, Spojené království, Španělsko a Švédsko).

Po téměř dvou letech fungování vydala Komise první zprávu o hodnocení projektu EU Pilot.²²⁷ Z této zprávy plyne, že do začátku února 2010 bylo v rámci projektu předloženo 723 spisů. Z toho České republice bylo zasláno do konce roku 2009 celkem 14 případů, a to zejména v působnosti Ministerstva průmyslu a obchodu.²²⁸ Z celkového počtu bylo 62 % stížností, 17 % představovaly obecné dotazy a 21 % případů zahájila Komise z vlastní iniciativy. Ze statistik vyplývá, že nejvíce problémů v souvislosti s uplatňováním práva EU je v oblasti životního prostředí, vnitřního trhu a daní. Co se týče kvality a obsahu poskytnutých odpovědí ze strany členských států, tak zpráva uvádí, že 85 % odpovědí členských států bylo v následném hodnocení Komise vykázáno jako dostačující, což umožňovalo uzavření případu. V ostatních případech Komise buď po členském státě požadovala doplňující informace, nebo přijala další opatření včetně případného zahájení řízení pro porušení Smluv.

²²⁶ Komise samozřejmě i v rámci projektu EU Pilot postupuje dle nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 45/2001 ze dne 18. prosince 2000 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů orgány a institucemi Společenství a o volném pohybu těchto údajů

²²⁷ Zpráva Komise o hodnocení projektu „EU PILOT“, KOM (2010) 70

²²⁸ Viz Zastupování ČR před Soudním dvorem EU – databáze vládního zmocněnce, dostupné z WWW: <http://isap.vlada.cz/homepage.nsf/esdpp> [dostupnost ověřena dne 1. 8. 2011]

V přiloženém pracovním dokumentu ke zprávě ohledně fungování systému EU Pilot²²⁹ je vhodné si všimnout uvedené struktury národních kontaktních míst v jednotlivých členských státech. Vzhledem ke skutečnosti, že z praktických důvodů je kontaktní místo pro EU Pilot rovněž zpravidla i příslušným orgánem státní správy pro řízení pro porušení Smluv, lze na příkladu 15 zúčastněných členských států definovat nejčastější varianty zastupování států v případě řízení týkajících se porušení práva EU členskými státy (blíže viz kapitola 4.6).

Vzhledem ke skutečnosti, že jedním z důvodů vzniku Pilotního projektu EU byla snaha zajistit rychlou reakci a řešení domnělých neslučitelností s právem EU, je třeba se zaměřit i na dobu zpracování jednotlivého případu. Jak bylo uvedeno výše, členské státy mají zpravidla danou lhůtu pro odpověď v délce deseti týdnů s tím, že v odůvodněných případech může být tato lhůta Komisí zkrácena. Naproti tomu Komise není vázána žádnou lhůtu pro zhodnocení došlé odpovědi a případné uzavření případu či přijetí dalších kroků. Přestože je řádná evaluace členským státem poskytnutého vyjádření nezbytná, a to zejména v případě, že členský stát komunikuje přímo se stěžovatelem, je, dle mého názoru, neodůvodnitelné, že Komise není vázána žádnou lhůtou. Z hodnotící zprávy vyplývá, že členské státy průměrně odpovídají ve lhůtě 73 dnů. Ale pouze 40 % případů Komise dokončí v následujících deseti týdnech. Celková doba od založení spisu do jeho uzavření je tedy 169 dní. Vzhledem k tomu, že se členské státy účastní pilotního projektu dobrovolně a tento systém je založen na aktivní spolupráci a partnerství Komise a členských států, je uvedená disproporce nevhodná a řadou členských států vnímaná jako neopodstatněná.

Dalším významným prvkem, který přináší zavedení systému EU Pilot ve vztahu k řízení pro porušení Smluv, je postupná snaha o nahrazování tzv. pre – 258 dopisů právě případy EU Pilot.²³⁰ V tomto případě má být vytvořena specifická elektronická platforma, jejímž prostřednictvím by v rámci předepsaného formuláře kontaktovala Komise členské státy zejména ohledně otázek týkajících se skutkových okolností či vnitrostátní právní úpravy. Tímto způsobem by tak bylo možno reagovat na poměrně velký nedostatek tzv. pre – 258 dopisů. Tyto úřední dopisy totiž zasílají jednotlivé direktoriáty Komise zpravidla prostřednictvím Stálého zastoupení v Bruselu přímo na příslušný orgán státní správy. Orgány státní správy pověřené zastupováním

²²⁹ Facts on functioning of the system up to beginning of February 2010, SEC (2010) 182

²³⁰ Facts on functioning of the system up to beginning of February 2010, SEC (2010) 182, strana 8

státu v řízeních před Komisí a SDEU ve věcech řízení pro porušení Smluv, většinou zřízené v rámci struktur Ministerstev zahraničních věcí, se tedy nemusejí vůbec dozvědět o namítaném porušení a nemohou jakkoliv korigovat případnou odpověď příslušného státního orgánu. Pokud by byl v těchto případech systém zavedený v rámci Pilotního projektu efektivně využíván a skutečně by došlo k odstranění mimo systém EU Pilot zasílaných pre – 258 dopisů, bylo by možno v rámci jednoho orgánu státní správy a případně v rámci jedné databáze²³¹ dohledat celý spis týkající se domnělého porušení práva EU od prvotních úředních dopisů až po případný rozsudek SDEU. Výše uvedené by napomohlo k zajištění jednotnosti ve vystupování státu i k lepší koordinaci vypracovávání odpovědí a obran ze strany členských států.

Z předložené hodnotící zprávy plyne, že procento úspěšně vyřízených spisů v rámci projektu EU Pilot je zhruba 85 %.²³² Nicméně vzhledem k tomu, že tomuto nástroji není zatím v odborné literatuře věnována dostatečná pozornost a případy nejsou často nijak zveřejňovány (na rozdíl od nově zahájených řízení pro porušení Smluv, kdy Komise zpravidla vydává tiskové prohlášení) je poměrně obtížné dohledat příklady kladně uzavřených případů. Konkrétní výsledky lze například dokumentovat dle tiskové zprávy Komise ze dne 3. března 2010.²³³ Spolupráce Komise a Španělska v rámci Pilotního projektu například vedla k zastavení produkce výrobku nazvaného „PARME SANO“, který bylo možno zaměnit s tradičním italským produktem zapsaným jako chráněné označení původu „Parmigiano Reggiano“. Tento případ sýru parmezán tak dokumentuje, jak je možno v rámci projektu EU Pilot poměrně rychle zajistit ochranu spotřebitele a respekt k dotčené unijní právní úpravě.²³⁴ Z českých případů lze uvést například stížnost občana z jiného státu EU na vnitrostátní právní úpravu stanovící podmínky pro uzavření sňatku v České republice. Spor se týkal konkrétně požadavku na prokázání legálního pobytu v tuzemsku. Toto potvrzení nesmělo být ke dni uzavření manželství starší sedmi pracovních dnů. Vzhledem k tomu, že vnitrostátní právní úprava

²³¹ V České republice databáze Úřadu vlády ISAP

²³² Zpráva Komise o hodnocení projektu „EU PILOT“, KOM (2010) 70, strana 3

²³³ EU PILOT Success stories, MEMO/10/60, dostupné z WWW:

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/10/60&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=cs> [dostupnost ověřena dne 1. 8. 2011]

²³⁴ Nařízení Rady č. 510/2006 z 20. března 2006 o ochraně zeměpisných označení a označení původu zemědělských produktů a potravin

již takový požadavek v době zahájení Pilotního projektu neupravovala,²³⁵ bylo řízení zastaveno a toliko návazně v tomto smyslu upraveny příslušné internetové stránky Ministerstva vnitra.²³⁶

Pilotní projekt EU funguje teprve druhým rokem, takže je ještě velmi brzy hodnotit, zda se jedná o správný nástroj ke zlepšení komunikace a spolupráce mezi členskými státy a Komisí. Nicméně prvotní reakce jsou poněkud rozpačité. Přestože jedním z důvodů vzniku tohoto projektu byla snaha snížit počet zahajovaných řízení pro porušení Smluv a zrychlit celou proceduru, může uvedené paradoxně vést k dalším časovým prodlevám při řešení porušení práva EU. Řešení stížnosti prostřednictvím pilotního projektu EU totiž nijak nenahrazuje předsoudní část řízení pro porušení Smluv. To znamená, že v případě, kdy není spor ukončen, může Komise zahájit standardní postup dle čl. 258 SFEU.²³⁷ Členským státům tak je poskytnuta další lhůta ve výši zhruba 20 týdnů, po kterou mohou dále pokračovat v porušování práva EU. Na druhou stranu členské státy vyjadřují své znepokojení nad zneužíváním nově založeného postupu k řešení problémů při uplatňování práva EU. Dle názoru řady členských států se Komise odchýlila od původního cíle Pilotního projektu avizovaného ve sdělení z roku 2007, kde uváděla, že EU Pilot má sloužit pro rychlejší odpovědi na stížnosti občanů a podniků. Jak bylo uvedeno výše, Komise totiž často zahajuje tento postup i z vlastní iniciativy, což dle názoru členských států nebylo původním záměrem.

Závěrem lze tedy k projektu EU Pilot uvést, že se jedná o poměrně velmi účinný nástroj na výměnu informací ohledně možných porušení práva EU. Tento systém může vést ke snížení počtu zahajovaných řízení pro porušení Smluv, neboť řada nejasností může být vyřízena v rámci této méně formální procedury. Na druhou stranu relativní jednoduchost založení nového případu EU Pilot, kde jsou pro členské státy stanoveny kratší lhůty pro odpověď a kde není třeba postupovat v jazyce daného členského státu, může přinést i zvýšenou administrativní zátěž pro vnitrostátní administrativu zabývající se uvedenými stížnostmi, neboť je tak pro Komisi výrazně snazší obrátit se na členský stát s jakoukoliv výtkou týkající se uplatňování práva EU.

²³⁵ Viz novela zákona o matrikách provedená zákonem č. 239/2008 Sb., kterým se mění některé zákony související s registrovaným partnerstvím

²³⁶ Viz [www: http://www.mvcr.cz/clanek/uzavreni-manzelstvi-statniho-obcana-ceske-republiky-s-cizincem-na-uzemi-ceske-republiky.aspx](http://www.mvcr.cz/clanek/uzavreni-manzelstvi-statniho-obcana-ceske-republiky-s-cizincem-na-uzemi-ceske-republiky.aspx) [dostupnost ověřena dne 1. 8. 2011]

²³⁷ Smith M., Enforcement, monitoring, verification, outsourcing: the decline and decline of the infringement process, *European Law Review*, 2008, 33, str. 786

Mezi další sporné body nového systému lze uvést nedostatečné vymezení rozsahu případů, které je možno do systému zahrnout (zejména případy zahájené z vlastní iniciativy Komise) a neupravení maximální lhůty pro vyhodnocení odpovědi členského státu ze strany Komise. Nicméně dle hodnocení Komise se systém osvědčil a bylo rozhodnuto o jeho pokračování a o snaze zapojit do něj i ostatní členské státy.²³⁸

4.2.2 Správní fáze řízení pro porušení Smluv

Samotné řízení pro porušení Smluv lze rozdělit do dvou fází podle toho, před kterým orgánem EU toto řízení probíhá. První správní fáze řízení, o které pojednám v rámci této části, je vedena mezi členským státem a Komisí, proto se také někdy nazývá administrativní či úřední část řízení pro porušení Smluv. Naproti tomu, pokud členský stát neodstraní protiprávní stav v rámci této procedury, může Komise podat žalobu k Soudnímu dvoru, čímž se řízení dostává do fáze soudní. Tuto žalobu může za určitých okolností podat i jiný členský stát. Nicméně i v tomto případě řízení předchází administrativní fáze, ve které stěžejní roli hraje Komise.

Samotné správní řízení před Komisí lze, až na odchylky stanovené nově Lisabonskou smlouvou ohledně řízení pro nerespektování rozsudku Soudního dvora, o kterých bude pojednáno dále, rozčlenit do dvou částí. Řízení je zahajováno formální výzvou členskému státu, aby poskytl své vyjádření k namítanému porušení práva EU, která se nazývá formální upozornění. Následně může Komise přistoupit k vydání tzv. odůvodněného stanoviska, které již musí podrobně uvádět argumenty prokazující porušení unijních závazků, kdy jeho obsah je velmi důležitý pro další průběh řízení.

Přestože je tato správní část řízení zpravidla neveřejná, a Komise jen výjimečně poskytne veřejnosti znění svého odůvodněného stanoviska (k otázce přístupu k dokumentům viz kapitola 4.2.2.3), jedná se o velmi důležitý krok v řízení pro porušení práva EU, který nemůže být opomenut. Jak potvrzuje již velmi raná judikatura Soudního dvora je zaslání obou dopisů v rámci administrativní fáze řízení nezbytnou náležitostí požadovanou Smlouvou, která nemůže být vynechána.²³⁹ Tedy ani v případě, že se dle názoru Komise jedná o naprosto flagrantní pochybení členského státu při

²³⁸ Tiskové sdělení Komise ze dne 3. března. 2010 - EU PILOT pro rychlejší odpovědi na stížnosti občanů a podniků, IP/10/266

²³⁹ Rozsudek Komise v. Itálie 31/69, bod 13

uplatňování práva EU, nelze tuto část přeskočit.²⁴⁰ Dokonce ani za situace, že členský stát nijak nereaguje na zaslané výzvy a nehodlá tak využít svého oprávnění, nelze mu upřít tento prostor pro předložení svého vyjádření. Tento striktní požadavek na konání obou částí správní fáze řízení je promítnutím důležité funkce tohoto řízení, které slouží jako základní záruka zamýšlená Smlouvou k zajištění ochrany práv dotčeného členského státu. Cílem postupu před zahájením soudního řízení je dát dotčenému členskému státu příležitost jednak splnit své povinnosti, které pro něj vyplývají z práva EU, a jednak užitečně uplatnit důvody na jeho obranu proti výtkám Komise.²⁴¹ Je třeba na tomto místě dodat, že tato část řízení pro porušení Smluv skutečně dle statistik Komise vede k ukončení většiny spisů ohledně domnělého porušení práva EU. V roce 2008 bylo například 84 % všech řízení pro porušení práva EU založených na stížnosti uzavřeno před vydáním odůvodněného stanoviska.²⁴² Tento obecný účel řízení se dále promítá i do dalších náležitostí předsoudní fáze řízení pro porušení Smluv, kdy Soud v jeho důsledku stanovil jasná pravidla na obsah jednotlivých dopisů a současně částečně svázal volnost Komise, co se týče určování lhůt pro odpovědi členských států.

Předně je třeba na tomto místě připomenout, že Komise je v průběhu celého řízení pro porušení Smluv nadána velmi širokou mírou uvážení, co se týče toho, jaká pochybení a v rámci jakých lhůt bude postihovat. Tento obecný princip platí i pro administrativní fázi řízení pro porušení Smluv. V současné době je obecně přijímán fakt, že Komise není povinna jednat, tedy stíhat jakékoliv porušení práva EU, o kterém se dozví.²⁴³ Toto souvisí s povahou předsoudní fáze řízení pro porušení Smluv, která je svou povahou částečně politickým vyjednáváním mezi Komisí a členským státem.²⁴⁴ Jak totiž uvádí generální advokát Roemer, je třeba mít na paměti, že i přes svou objektivní povahu je řízení pro porušení Smluv spojeno pro členský stát s nutným zpochybněním jeho dobrého jména.²⁴⁵ Nicméně v minulosti nebyla tato otázka zcela jasně vyřešena a objevovaly se názory, že Komise by měla ve shodě s čl. 17 SEU vyšetřovat veškeré prohřešky ze strany členských států při plnění závazků vyplývajících

²⁴⁰ Ke specifickým případům, kdy právo EU upravuje možnost přímo podat žalobu k Soudnímu dvoru EU bez předchozího administrativního řízení viz kapitola 4.3.

²⁴¹ Rozsudek C – 371/04 Komise v. Itálie, bod 9

²⁴² Viz 26. výroční zpráva Komise o uplatňování práva Společenství, KOM (2009) 675, str. 2

²⁴³ Simons D., Komunitární právní řád, Praha, ASPI, 2005, str. 658

²⁴⁴ Smith M., Enforcement, monitoring, verification, outsourcing: the decline and decline of the infringement process, *European Law Review*, 2008, 33, str. 780

²⁴⁵ Stanovisko generálního advokáta Roemera ve věci 7/71 Komise v. Francie, citováno v stanovisku generálního advokáta Mengozziho ve věci C – 523/04 Komise v. Nizozemí, bod 79

z práva EU.²⁴⁶ Nicméně, jak potvrzuje judikatura Soudního dvora, je třeba s ohledem na zvláštní povahu tohoto nástroje, jeho účel a politické aspekty ponechat Komisi pružnost v rozhodování zda zahájit řízení pro porušení práva EU či nikoliv.²⁴⁷ Na tomto místě nelze opominout ani ryze praktické limity a omezení Komise co se týče vybavení a personálu. V silách Komise není stíhat veškeré prohřešky členských států a osobně nevidím přímou úměru mezi vyšetřováním všech možných pochybení byť i marginální povahy a zajištěním plné účinnosti práva EU a respektu k němu. Toto lze dle mého názoru dokumentovat na případu nenotifikačních řízení pro porušení práva EU, tedy těch, která Komise zahajuje již od devadesátých let minulého století více méně automaticky v případě, že členský stát ve stanovené lhůtě neoznámí Komisi prováděcí opatření transponující směrnici. Tato řízení vedou toliko ke zvýšené administrativě, bez toho, aby byla jakkoliv ohrožena práva vyplývající z jednotlivcům z norem práva EU, a to například v případě, že směrnice stanoví lhůtu pro přijetí transpozičních opatření výrazně předcházející okamžiku, od kdy se tato pravidla mají používat.²⁴⁸ Nadto tento automatizmus v iniciování řízení pro porušení Smluv někdy vede k menšímu zkoumání případu, nedostatečnému zdůvodnění a chybným závěrům o domnělém porušení práva EU. Je tedy třeba mít na paměti, že případné trvání na požadavku, aby Komise podrobněji zkoumala a dohlížela ve větší míře na dodržování práva EU a v každém rozporném případě postupovala dle čl. 258 SFEU je nutně spojeno s dalším výrazným nárůstem administrativy a byrokracie.

Co se týče oprávnění Komise stanovovat v rámci předsoudní části řízení pro porušení Smluv lhůty a dohlížet na jejich dodržování, tak ze Smlouvy nevyplývá žádné omezení uvážení Komise v této věci. Ta je tedy obecně oprávněna zahájit řízení kdykoliv a stanovit jakékoliv lhůty bez obavy z toho, že by její volba času měla ohrozit přípustnost případné žaloby.²⁴⁹ V tomto ohledu lze rozlišovat zejména možnost Komise určit dobu, kdy zahájí samotné řízení pro porušení Smluv vydáním formálního upozornění, dále stanovení lhůty pro odpověď členského státu na toto upozornění a následně i na odůvodněné stanovisko a konečně určení okamžiku, kdy případně podá

²⁴⁶ Stanovisko generálního advokáta Albera ve věci C – 358/97 Komise v Irsko, bod 83

²⁴⁷ Stanovisko generálního advokáta Mengozziho ve věci C – 523/04 Komise v. Nizozemí, bod 70

²⁴⁸ Viz např. směrnice 2009/44/ES ze dne 6. května 2009, kterou se mění směrnice 98/26/ES o neodvolatelnosti zúčtování v platebních systémech a v systémech vypořádání obchodů s cennými papíry a směrnice 2002/47/ES o dohodách o finančním zajištění, pokud jde o propojené systémy a pohledávky z úvěru

²⁴⁹ Rozsudek C – 317/92 Komise v. Německo, bod 4

žalobu k Soudnímu dvoru. Zpravidla Komise v obou fázích administrativní části řízení pro porušení Smluv určí lhůtu pro odpověď v délce dvou měsíců. Extrémní v tomto případě je spor ve věci C – 178/05 Komise v. Řecko. Samotné řízení sice netrvalo přehnaně dlouhou dobu, ale velmi sporná se jeví doba mezi přijetím rozporné vnitrostátní právní úpravy, která byla řádně notifikována Komisi a vydáním formálního upozornění. V tomto řízení se jednalo o téměř 18 let, po které mohlo být Řecko v dobré víře, že neporušuje právo EU.²⁵⁰ Nicméně ani v tomto případě Soudní dvůr neshledal uvedený postup v rozporu s právem EU a stanovil porušení unijního práva. Komise je pánem řízení a tak může, jak bylo uvedeno, stanovovat tyto lhůty dle svého uvážení. Nicméně judikatura Soudního dvora postupně zakotvila specifický požadavek přiměřenosti těchto lhůt, který je kontrolován ze strany Soudního dvora, a jehož nedodržení může být chápáno jako procesní vada vedoucí k nepřipustnosti případné žaloby.²⁵¹ Tento požadavek, aby Komise postupovala při výkonu svých pravomocí v přiměřených lhůtách, je promítnutím zásady ochrany legitimního očekávání, zásady právní jistoty, ochrany práv obhajoby a práva na spravedlivý proces. Skutečnost, že by Komise měla obecně ve všech vedených správních řízeních dodržovat tato pravidla, vyplývají například z judikatury vztahující se k ochraně hospodářské soutěže, kdy Soudní dvůr stanovil, že se jedná o obecnou zásadu práva EU.²⁵² Jak bude uvedeno dále, tento přístup lze v určitých oblastech vysledovat i v judikatuře vztahující se k řízení pro porušení Smluv. V současné době je to zřejmé zejména, co se týče stanovování lhůt pro odpověď členského státu, kdy Soudní dvůr určil, že tato lhůta musí být přiměřená tomu, aby členský stát byl schopen ve stanoveném čase buď ukončit namítané porušení práva, nebo si připravit svou obhajobu.²⁵³ Nicméně z uvedeného neplyne, že by bylo možno předem odhadnout, jak krátkou lhůtu by již Soud označil jako nepřiměřenou. Je nezbytné posuzovat každý jednotlivý případ podle jeho okolností, kdy Soud bere v potaz například potřebu urychleného odstranění protiprávního stavu či skutečnost, že členský stát byl již seznámen s pozicí Komise jinou cestou. V případě naléhavosti byla Soudním dvorem akceptována lhůta v délce jen několika dní, což například dokumentuje spor ve věci 293/85 Komise v. Belgie týkající se povinnosti studentů z jiných členských států hradit specifické zápisné, ve kterém Komise určila

²⁵⁰ Stanovisko generální advokátky Kokott ve věci C – 178/05 Komise v. Řecko, bod 22

²⁵¹ Rozsudek C – 96/89 Komise v. Nizozemí, bod 14 - 18

²⁵² Rozsudek C – 113/04 Technische Unie, bod 40

²⁵³ Rozsudek C – 1/00 Komise v. Velká Británie, bod 65

lhůtu pro odpověď na formální upozornění v délce osmi dnů, a to s ohledem na blíží se začátek školního roku a fakt, že tomuto úkonu předcházelo neformální jednání se zástupci Komise.²⁵⁴ Komise si tedy musí být vědoma, že výkon její posuzovací pravomoci může být předmětem přezkumu ze strany Soudního dvora a že případná neodůvodnitelně krátká lhůta může vést k zamítnutí žaloby.²⁵⁵ Konečně, pokud se stane, že Komise opomene ve formálním upozornění či odůvodněném stanovisku stanovit jakoukoliv lhůtu pro odpověď, tak se má za to, že má členský stát na vypracování svého vyjádření právě onu dobu přiměřenou.²⁵⁶

Judikatura Soudního dvora výše uvedené ohledně limitace diskrece Komise potvrzuje i co se týče uvážení Komise podat žalobu po uplynutí lhůty pro odpověď stanovené v odůvodněném stanovisku. I v tomto případě je volné uvážení Komise podrobeno limity danými judikaturou Soudu. Pokud by totiž Komise příliš dlouho vyčkávala s podáním žaloby na členský stát pro porušení práva EU, tak by toto mohlo nepříznivě ovlivnit právo státu na obhajobu.²⁵⁷ Nicméně tuto skutečnost by musel členský stát před Soudem prokázat, což je v praxi velmi obtížné. Tak například Francie neuspěla s touto výtkou ve sporu ohledně netranspozice směrnice Rady 89/618/Euratom ze dne 27. listopadu 1989 o informování obyvatelstva o opatřeních na ochranu zdraví, která se mají použít, a o krocích, které je třeba učinit, v případě radiační mimořádné situace. Přestože k podání žaloby došlo po více než dvou a půl letech po ukončení administrativní fáze řízení a Soudní dvůr připomněl, že mu přísluší posoudit, zda je případně žaloba nepřipustná z důvodu jejího opožděného podání nebo zda touto žalobou dochází ke zneužití řízení, v daném případě nepřipustnost žaloby nestanovil.²⁵⁸

Právo EU či judikatura Soudního dvora tedy neupravují v případě řízení pro porušení Smluv promlčecí či prekluzivní lhůty a soudní řízení je možno zahájit i po uplynutí velmi dlouhé doby.²⁵⁹ Případné prokázání toho, že právo členského státu na obhajobu bylo otálením Komise porušeno, by resultovalo spíše jen v povinnost Komise opětovně zahájit předsoudní část řízení, například vydáním dodatečného odůvodněného

²⁵⁴ Rozsudek 293/85 Komise v. Belgie, bod 7

²⁵⁵ Viz např. rozsudek 74/82 Komise v. Irsko, bod 12, ve kterém Soudní dvůr odmítl jako nesmyslnou lhůtu pro změnu legislativy, která byla účinná po více než 40 let, v délce pěti dnů.

²⁵⁶ Steiner J., Woods L., EU Law, Oxford University Press, New York, 2009, 10. vydání, str. 262

²⁵⁷ Rozsudek C – 333/99 Komise v. Francie, bod 25

²⁵⁸ Rozsudek C – 177/03 Komise v. Francie, body 17 a 22

²⁵⁹ Nadto promlčecí či prekluzivní lhůta by ve shodě s judikaturou Soudního dvora měla být stanovena právním aktem a předem – viz např. rozsudek 52/69 Geigy, bod 21.

stanoviska. To by koneckonců bylo v daném případě více než žádoucí i z toho důvodu, že by uvedená časová prodleva mohla zbavit případný rozsudek Soudního dvora jeho užitečnosti.²⁶⁰ Jak totiž bude uvedeno dále, Soud rozhoduje s ohledem na stav, ve kterém se členský stát nacházel v době uplynutí lhůty stanovené v odůvodněném stanovisku. Pokud by tedy došlo k vynesení byť i odsuzujícího rozsudku Soudu s velkým časovým odstupem a členský stát by například v mezidobí významně změnil předmětnou vnitrostátní legislativu, která byla žalobou napadána, tak by význam takového rozsudku byl jen velmi omezený.

Lze tedy uzavřít, že posuzovací pravomoc Komise ohledně zahájení či nezahájení řízení dle čl. 258 SFEU a určování lhůt není neomezená, jak uvádějí někteří autoři.²⁶¹ Přestože Soudní dvůr potvrdil ve své judikatuře diskreční pravomoc Komise, nijak se současně nezdráhal vyslovit se k tomu, zda ji Komise vykonává v souladu se Smlouvou.²⁶² Je tedy konečně na Soudním dvoru, aby posoudil použití rozhodovací pravomoci Komise v rámci tohoto řízení. Jako poměrně ojedinělý příklad lze uvést spor mezi Komisí a Irskem ohledně nesprávné transpozice šesté směrnice Rady ze dne 17. května 1977 o harmonizaci právních předpisů členských států týkajících se daní z obratu – Společný systém daně z přidané hodnoty: jednotný základ daně. V tomto případě, kde došlo k podání žaloby po více než sedmi letech od proběhnutí fáze odůvodněného stanoviska, totiž Komise v souladu s právem EU požadovala uhrazení dlužných částek, které Irsko v důsledku porušení práva EU neodvedlo z vybraného DPH do vlastních zdrojů EU. Soudní dvůr sice uznal pochybení Irska, ale s ohledem na požadavek právní jistoty odmítl přiznat Komisi plnou náhradu za neodvedenou daň, ačkoliv právo EU nestanoví v této oblasti žádné časové omezení.²⁶³ Bylo by totiž v rozporu s obecnými zásadami práva EU, zejména zásadou právní jistoty a legitimního očekávání, kdyby Komise nepřiměřeně dlouho vyčkávala s podáním žaloby k Soudu, až do doby, kdy by případné dlužné částky ve prospěch rozpočtu EU dosáhly významných rozměrů.

²⁶⁰ Stanovisko generálního advokáta Mengozziho ve věci C – 523/04 Komise v. Nizozemí, bod 102

²⁶¹ Smith M., Enforcement, monitoring, verification, outsourcing: the decline and decline of the infringement process, *European Law Review*, 2008, 33, str. 780

²⁶² Rozsudek C – 96/89 Komise v. Nizozemí, bod 15

²⁶³ Rozsudek C – 358/97 Komise v. Irsko, bod 78

4.2.2.1 Formální upozornění

Pokud Komise na základě výše uvedených postupů získá dostatek informací o možném porušení práva EU, může přistoupit ve shodě se zněním čl. 258 SFEU k první formalizované fázi řízení pro porušení Smluv, kterou je zaslání tzv. formálního upozornění či též upomínacího dopisu. Jak totiž plyne ze znění Smlouvy, není Komise oprávněna vydat odůvodněné stanovisko před tím, než poskytne členskému státu možnost podat vyjádření. Právě toto vyjádření je reakcí členského státu na výzvu Komise zaslanou v podobě formálního upozornění, ve které Komise vymezí předmět sporu a vyzve členský stát k podání vysvětlení. Cílem tohoto dopisu je tedy určení předmětu sporu a sdělení členskému státu skutečností nezbytných pro přípravu jeho obrany.²⁶⁴ Jedná se o prvotní formalizovaný krok Komise, na který nejsou kladeny tak přísné nároky jako na následné odůvodněné stanovisko. Nicméně i zde platí, že Komise nemůže v případném řízení před Soudem namítat skutečnosti, které nebyly obsahem formálního upozornění. Veškeré výtky Komise tedy musí být v dopise zahrnuty, jinak by se jednalo o porušení základní záruky ochrany práv dotčeného státu a žaloba by byla zamítnuta. Komise však není ve formálním dopise povinna uvádět na podporu svých tvrzení právní odůvodnění. Komise toliko musí identifikovat porušení práva EU, vyzvat členský stát k odpovědi a upozornit jej na případné další kroky v rámci řízení pro porušení Smluv. Toto je více než patrné v případě tzv. nenotifikačních řízení pro porušení Smluv, která se týkají včasného nesdělení opatření k provedení směrnice do vnitrostátního právního řádu. Komise tato řízení zahajuje více méně automaticky po marném uplynutí dané transpoziční lhůty. Samotné formální upozornění se skládá pouze z velmi stručného úvodu připomínajícího povinnost včasné transpozice a sdělení prováděcích opatření a dále je pouze připojena tabulka obsahující výčet netransponovaných směrnic. Nadto o zahájení těchto řízení nerozhoduje Komise v rámci pravidelného zasedání kolegia Komisařů, což je dle mého názoru na samotné hraně přípustnosti. Jak totiž judikoval Soudní dvůr, představuje rozhodování Komise v rámci řízení o porušení Smluv samotný výkon dozorové funkce Komise dle Smlouvy, kdy nejde o administrativní krok, který by bylo možno delegovat.²⁶⁵ Jsem tedy toho názoru, že v rámci principu kolektivní odpovědnosti Komise by mělo být o všech

²⁶⁴ Rozsudek C – 371/04 Komise v. Itálie, bod 9

²⁶⁵ Rozsudek C – 191/95 Komise v. Německo, bod 36

krocích v řízení pro porušení Smluv rozhodováno kolegiem komisařů. Takový postup by jednak přispěl ke kvalitnějším a propracovanějším rozhodnutím o iniciování řízení dle čl. 258 SFEU a současně by více odpovídal dotčené judikatuře Soudního dvora ohledně požadavku kolektivního rozhodování Komise.

Formální upozornění je třeba chápat pouze jako první krok v řízení, který z právního pohledu zpravidla neobsahuje žádné relevantní zdůvodnění. Konečně Komise bere tento krok toliko jako podnět k zaslání vyjádření státu, který by neměl jakkoliv formulovat právní pozici Komise.²⁶⁶ Stěžejní roli zde hraje informování členského státu o domnělém pochybení a poskytnutí mu prostoru pro vyjádření. Přestože členský stát není povinen na tuto výzvu reagovat, je případná odpověď státu velmi důležitá a Komise se musí s uvedenými názory členského státu řádně vypořádat.²⁶⁷

Formální upozornění, i přes svůj někdy velmi stručný obsah hraje v řízení pro porušení Smluv velmi důležitou roli, kdy vymezuje předmět řízení a Komise není oprávněna dále v průběhu řízení namítat skutečnosti, které nevytýkala již v tomto dopise. To nicméně nebrání Komisi dále v průběhu sporu předkládat nové argumenty na podporu svých tvrzení. Poměrně sporná je dle mého názoru praxe v případech tzv. notifikačních řízení pro porušení Smluv, jejíž odstranění a podřízení rozhodování o těchto řízení kolegium Komise by po mém soudu mohlo přispět ke snížení často zbytečné administrativní zátěže a zvýšení vážnosti celé procedury.

4.2.2.2 Odůvodněné stanovisko

V případě, že Komise není spokojena s odpovědí členského státu na formální upozornění, může vydat tzv. odůvodněné stanovisko. V tomto stanovisku, na rozdíl od formálního upozornění, které lze chápat jako toliko prvotní shrnutí vytýkaných skutečností, musí již Komise soudržně a podrobně uvést důvody, které ji vedly k závěru, že stát porušil povinnosti pro něj vyplývající z práva EU.²⁶⁸ To nicméně neznamená, že musí Komise komplexně předložit všechny své argumenty a právní hodnocení v této fázi řízení. Přestože platí, že předmět případného soudního řízení je vymezen v rámci předsoudní části řízení pro porušení Smluv, neznamená to, že musí mezi odůvodněným

²⁶⁶ 17. výroční zprávě Komise o kontrole uplatňování práva Evropských Společenství, COM(2000) 92, str. 5

²⁶⁷ Rozsudek C – 362/01 Komise v. Irsko, bod 19

²⁶⁸ Stanovisko generálního advokáta Mazáka ve věci C – 518/06 Komise v. Itálie, bod 34

stanoviskem a žalobou panovat absolutní shoda. Uvedené je třeba chápat tak, že Komise není v žalobě oprávněna vznášet výtky zcela nové a že odůvodněné stanovisko musí být skutečně opatřeno náležitým zdůvodněním namítaného porušení práva EU.

Přestože musí odůvodněné stanovisko obsahovat dostatečné zdůvodnění, není možno ho chápat jako rozhodnutí, které by mohlo být napadeno žalobou na neplatnost dle čl. 263 SFEU.²⁶⁹ Ačkoliv jeho obsah vymezuje předmět sporu, jedná se pouze o krok v řízení, který není právně závazný. Komise není oprávněna v rámci administrativní fáze řízení závazně rozhodovat o existenci nesplnění povinností vyplývajících ze Smluv. Toto platí rovněž obráceně, kdy případné rozhodnutí Komise o zastavení řízení pro porušení Smluv nepředstavuje právně závazné rozhodnutí, které by například zbavovalo jednotlivce možnosti domoci se před národními soudy náhrady škody způsobené členským státem porušením práva EU. Je samozřejmě pravda, že případné rozhodnutí o existenci porušení práva EU by jednotlivci velmi pomohlo v řízení o náhradu škody vůči členskému státu. Nicméně v rámci tohoto řízení před národním soudem může být například věc předložena Soudnímu dvoru k rozhodnutí předběžné otázky, kdy závěry Soudního dvora rovněž mohou zvýšit šance jednotlivce na získání náhrady škody.²⁷⁰ Zjednodušeně lze říct, že Komise nemůže v řízení o porušení Smluv ukládat členským státům úkoly či je zbavovat povinností vyplývajících z práva EU.

Konečně je třeba uvést, jak vyplývá přímo ze znění čl. 258 SFEU, že Komise může podat na členský stát žalobu pouze v případě, že tento nevyhověl odůvodněnému stanovisku.²⁷¹ Rovněž Soudní dvůr v případném následném soudním řízení posuzuje existenci nesplnění povinností právě ke lhůtě pro odpověď stanovené v odůvodněném stanovisku.²⁷² Pokud tedy členský stát do doby uplynutí této lhůty například přijme požadovanou legislativu či odstraní účinky opatření, které byly v rozporu s právem EU, je případná žaloba nepřijatelná.²⁷³ Zjednodušeně by tedy bylo možno říct, že členský stát například v případě transpozice směrnice může tuto směrnici bez hrozby plynoucí z řízení pro porušení Smluv provést až do doby, kdy uplyne lhůta stanovená v odůvodněném stanovisku. Nicméně nejedná se o nějakou dobu odkladu či hájení. Na

²⁶⁹ Rozsudek 48/65 Alfons Lütticke, bod 27

²⁷⁰ Viz rozsudek 48/65 Alfons Lütticke a rozsudek 57/65 Alfons Lütticke

²⁷¹ Rozsudek C – 525/03 Komise v. Itálie, bod 13

²⁷² Rozsudek C – 114/02 Komise v. Francie, bod 9

²⁷³ Viz např. rozsudek C – 326/90 Komise v. Itálie

tomto místě je třeba připomenout, že i přestože by nebylo možno podat žalobu v rámci řízení pro porušení Smluv, může mít tato skutečnost pro členský stát negativní důsledky v podobě případného přímého a nepřímého účinku směrnice či odpovědnosti státu za škodu způsobenou jednotlivci.

4.2.2.3 Přístup veřejnosti k dokumentům

Velmi citlivým tématem v rámci zahájených řízení pro porušení Smluv zůstává, jak na evropské, tak národní úrovni, otázka důvěrnosti dokumentů a dostupnosti informací o průběhu řízení. Jak již bylo naznačeno výše ohledně práva stěžovatele být informován o výsledcích šetření, staví se Komise k poskytování informací o domnělých porušeních práva EU velmi zdrženlivě. V této oblasti totiž na sebe naráží celá řada protichůdných zájmů. Na jedné straně je pro Komisi nanejvýš důležité řádně vyřizovat stížnosti občanů, neboť se v současné době jedná o hlavní zdroj informací o možných pochybeních členských států při uplatňování práva EU. Je tedy v zájmu Komise, aby bylo stěžovateli poskytnuto co nejvíce relevantních informací o jeho spisu. Jen tak totiž bude tento postup pro občany EU dostatečně zajímavý a bude možno jeho prostřednictvím zjišťovat pochybení ze strany členských států. Na druhou stranu je třeba vzít v potaz cíl celého řízení pro porušení Smluv, kterým je, spíše než stíhání členského státu, zajištění souladu vnitrostátního práva s právem EU. Toto je zvláště patrné zejména v předsoudní fázi řízení pro porušení Smluv, která slouží zejména k tomu, aby bylo členskému státu umožněno dobrovolně dosáhnout splnění povinností vyplývajících z unijního práva či ospravedlnění své pozice.²⁷⁴ Toto do značné míry politické vyjednávání mezi Komisí a členskými státy by mohlo být ohroženo. V případě zveřejnění komunikace Komise ohledně namítaných pochybení ze strany členských států, by Tito aktéři mohli být vystaveni tlaku veřejnosti a médií, který by mohl negativně ovlivnit vyjednávání zejména o politicky citlivých a kontroverzních otázkách. Jako příklad takové ožehavé problematiky lze uvést otázku sportovních sázek v Německu, kterou čtyřikrát projednávalo kolegium Komisařů a která byla rovněž řešena Evropským veřejným ochráncem práv.²⁷⁵ Nicméně na druhou stranu se objevují i případy, kdy je v samotném zájmu orgánů členského státu zveřejnit co nejvíce

²⁷⁴ Rozsudek C – 191/95 Komise v. Německo, bod 44

²⁷⁵ Výroční zpráva Evropského veřejného ochránce práv za rok 2006, str. 95, dostupné z WWW: <http://www.ombudsman.europa.eu/activities/annualreports.faces> [dostupnost ověřena dne 20. 2. 2011]

informací z předsoudní fáze řízení pro porušení Smluv. Někdy se tak děje například z důvodu ospravedlnění připravovaných nepopulárních změn ve vnitrostátní právní úpravě v důsledku probíhajícího řízení před Komisí či za účelem zajištění podpory ze strany ostatních členských států v případném následném řízení před Soudním dvorem. Účastníkům řízení samozřejmě nic nebrání v tom, aby zpřístupnili své vlastní spisy a dokumenty vztahující se k řízení pro porušení Smluv, a to pouze s tou výjimkou, že takový postup nesmí ohrozit řádný výkon spravedlnosti.²⁷⁶ Jedním takovým případem, kdy členský stát nesmí zveřejnit své dokumenty k projednávané věci, je například situace, kdy bylo jednáno s vyloučením veřejnosti ve smyslu čl. 56 Jednacího řádu Soudního dvora.²⁷⁷ Konečně je třeba vzít v potaz i fakt, že případné zveřejnění kupříkladu odůvodněného stanoviska může přimět členský stát k rychlejšímu splnění povinností, a to díky tomu, co Harden nazývá *shame factor* takového zveřejnění.²⁷⁸ Veškeré tyto často protichůdné faktory je třeba brát v úvahu při hodnocení přístupu Komise, členských států i Soudního dvora co se týče přístupu k informacím o probíhajícím řízení o porušení práva EU.

Otázka přístupu k informacím a jejich zveřejňování samozřejmě velmi souvisí s transparentností celého řízení pro porušení Smluv. Zveřejňování informací o vyřizování stížností či o průběhu předsoudní fáze řízení totiž do značné míry ovlivňuje i možnost kontroly Komise, jak vykonává svá oprávnění v oblasti dohledu nad dodržováním práva EU ze strany členských států. Je totiž třeba mít na paměti výše uvedenou vysokou míru diskrece, kterou je Komise nadána při rozhodování, která pochybení bude stíhat, jaké budou státům poskytnuty lhůty pro vyjádření či v jakých řízeních budou podány žaloby k Soudu. Z právního hlediska na výkon těchto oprávnění dohlíží Soudní dvůr, nicméně velmi důležitou roli zde hraje i Evropský parlament a Evropský veřejný ochránce práv. Přesto se v literatuře objevují pochybnosti ohledně toho, jak je tato kontrola efektivní, či kdo tuto kontrolu a v jaké míře skutečně vykonává, a to ve smyslu *quis custodiet ipsos custodes*?²⁷⁹ Pravidelně Komisí vydávané výroční zprávy o kontrole uplatňování práva Evropské unie jsou například vydávány

²⁷⁶ Usnesení Soudního dvora ve věci C – 376/98 Komise v. Německo, bod 10

²⁷⁷ Konsolidované znění Statutu Soudního dvora bylo uveřejněno v Úředním věstníku 2. července 2010 pod č. C 177

²⁷⁸ Harden I., What future for the Centralized Enforcement of Community Law, Current Legal Problems, 2002, č. 55, str. 510

²⁷⁹ Mastroianni R., The Enforcement Procedure under Article 169 of the EC Treaty and the Powers of the European Commission: Quis Custodiet Custodes?, European Public Law, 1995, č. 4, str. 535–539

v návaznosti na požadavek Evropského parlamentu z roku 1986, kdy Evropský parlament tyto zprávy pravidelně hodnotí a komentuje.²⁸⁰ Na druhou stranu Evropský veřejný ochránce práv každoročně řeší několik desítek stížností na Komisi v její roli strážkyně Smluv.²⁸¹ Při svém hodnocení ombudsman vychází zejména ze sdělení Komise z roku 2002 Evropskému parlamentu a Evropskému ombudsmanovi o vztazích se stěžovatelem v případech porušení právních předpisů Společenství, kdy v tomto dokumentu si Komise mimo jiné vytyčila za cíl zveřejňovat do jednoho týdne na svých internetových stránkách veškerá svá rozhodnutí v rámci řízení o porušení Smluv. Nicméně je třeba uvést, že tento svůj závazek, který potvrdila ve sdělení z roku 2007,²⁸² Komise do dnešních dnů zcela neplní. Právě výše uvedené iniciativy ze strany Evropského parlamentu a Evropského veřejného ochránce práv tak vedly k větší transparentnosti celého řízení pro porušení práva EU bez toho, aby se jakkoliv změnila právní úprava v této oblasti. Vedle zmíněných výročních zpráv Komise o kontrole uplatňování práva Evropské unie, tak je možno i bez vyžádání dohledat řadu souhrnných informací týkajících se rozhodování Komise v rámci řízení pro porušení práva EU.²⁸³ S výše uvedenou výhradou o neúplnosti těchto sdělení se jedná o velmi cenný zdroj informací. Další informace lze dohledat například na stránkách konkrétních generálních direktoriátů.²⁸⁴ Komise současně vydává pravidelně tisková prohlášení k většině rozhodnutí od fáze odůvodněného stanoviska dále.²⁸⁵

Právní základ přístupu veřejnosti k dokumentům Komise se nachází v čl. 15 SFEU, který stanoví, že každý má právo na přístup k dokumentům orgánů, institucí a jiných subjektů Unie. Z tohoto obecného pravidla však samozřejmě existují výjimky z důvodu veřejného či soukromého zájmu, které jsou v případě řízení pro porušení Smluv obsaženy v nařízení o přístupu veřejnosti k dokumentům Evropského

²⁸⁰ Viz naposledy Usnesení Evropského parlamentu ze dne 25. listopadu 2010 o 26. výroční zprávě Komise o kontrole uplatňování práva Evropské unie

²⁸¹ Výroční zpráva Evropského veřejného ochránce práv za rok 2009, dostupné z WWW: <http://www.ombudsman.europa.eu/activities/annualreports.faces>, [dostupnost ověřena dne 21. 2. 2011]

²⁸² Sdělení Komise Evropa přinášející výsledky – Uplatňování práva Společenství KOM (2007) 502, str. 9
²⁸³ Dostupné z WWW: http://ec.europa.eu/eu_law/infringements/infringements_decisions_cs.htm, [dostupnost ověřena dne 21. 2. 2011]

²⁸⁴ Viz například ve věci daní a cel, dostupné z WWW: http://ec.europa.eu/taxation_customs/common/infringements/index_en.htm, [dostupnost ověřena dne 21. 2. 2011]

²⁸⁵ Prete L., Smulders B., The Coming Age of Infringement Proceedings, Common Market Law Review, č. 47, 2010, str. 59

parlamentu, Rady a Komise.²⁸⁶ Před přijetím tohoto nařízení se postupovalo dle kodexu chování z roku 1993, ke kterému se vztahuje zásadní judikatura v této oblasti, jejíž závěry jsou, jak potvrdil i Soudní dvůr, použitelné i v rámci tohoto nařízení.²⁸⁷ Předně je třeba uvést, že nařízení vychází ze zásady, že by měl být zajištěn přístup veřejnosti k dokumentům v co nejvyšší míře, a to bez toho, aby žadatel musel prokazovat jakýkoliv zájem na získání dokumentů. Pokud nařízení upravuje omezení tohoto práva, je třeba takové výjimky vykládat a uplatňovat restriktivně, aby tím nebylo znemožněno uplatnění výše uvedené zásady transparentnosti rozhodovacího procesu v EU.

Nejprve je třeba zodpovědět otázku, na jaké dokumenty se nařízení vztahuje, zda pouze na samotná formální upozornění či odůvodněná stanoviska, či případně i na interní nebo přípravné dokumenty. Tato otázka byla vznesena například ve věci T – 309/97 *Bavarian Lager*, ve které se žalující britská společnost domáhala přístupu k návrhu odůvodněného stanoviska, které Komise nakonec členskému státu nezaslala, neboť v průběhu vyšetřování došla k závěru, že v mezidobí přijatý návrh právní úpravy odstraňuje namítané porušení práva EU. Soudní dvůr v této věci došel k závěru, že z uvedeného kodexu chování vyplývá, že každý může požadovat přístup k jakémukoliv nezveřejněnému dokumentu Komise, a to včetně přípravných materiálů a dalších vysvětlujících sdělení.²⁸⁸ V tomto případě tedy Soudní dvůr vycházel a i v případě nařízení vychází ze širokého výkladu pojmu dokument o záležitostech týkajících se politik, činností a rozhodnutí spadajících do působnosti orgánů ve smyslu čl. 3 odst. 1 uvedeného nařízení. Pod tento pojem lze tak zahrnout i spisy účastníků řízení před Soudním dvorem, podání, vnitřní dokumenty či komunikaci s dotčeným generálním direktoriátem nebo advokátní kanceláří.²⁸⁹ Tento velmi široký výklad pojmu dokument se samozřejmě nelíbil Komisi, která v něm spatřovala ohrožení své vyšetřovací pravomoci a práva hájit své zájmy nezávisle na vnějších vlivech. Proto se Komise snažila do návrhu uvedeného nařízení č. 1049/2001 prosadit specifickou výjimku vztahující se k řízením pro porušení Smluv. Tento její návrh však byl v průběhu

²⁸⁶ Nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 1049/2001 ze dne 30. května 2001

²⁸⁷ Rozsudek ve spojených věcech T – 391/03 a 70/04 *Frenchet a Byk*, bod 90

²⁸⁸ Rozsudek T – 309/97 *Bavarian Lager Company*, bod 44

²⁸⁹ Rozsudek T – 92/98 *Interporc Im*, bod 41

legislativního procesu zamítnut, na což Komise reagovala prohlášením, že i nadále bude zachovávat stávající praxi důvěrnosti této procedury.²⁹⁰

Výše uvedené široké chápání pojmu dokument, ke kterému by měla Komise umožnit přístup veřejnosti, samozřejmě může vést ke vzniku rozporu uvedené zásady s požadavkem práva EU na ochranu veřejných či soukromých zájmů a toto by mohlo ve svém důsledku ohrozit způsobilost Komise plnit své úkoly strážkyně Smluv. Proto nařízení obsahuje výčet výjimek, za kterých mohou orgány odepřít přístup k dokumentům. Z hlediska řízení pro porušení Smluv jsou nejdůležitější důvody, že žádané dokumenty se vztahují k soudnímu řízení a právnímu poradenství nebo se jedná o dokumenty týkající se vyšetřování, inspekce či auditu.²⁹¹ V úvahu rovněž připadá omezení přístupu s poukazem na výjimku uvedenou v čl. 3, ohledně možného ohrožení rozhodovacího procesu orgánu EU. Tyto odchylky od obecné zásady co nejširšího zveřejňování dokumentů veřejnosti však mají v sobě zakotvenou výjimku z výjimky, kterou musí dožádaný orgán zvážit. Informace by tedy měla být zveřejněna, přestože se na ni vztahují uvedené výjimky za předpokladu, že je zde převažující veřejný zájem na zpřístupnění této informace.

Aplikací výše uvedených podmínek se Soudní dvůr zabýval ve sporu mezi belgickou neziskovou organizací zahraničních novinářů a Komisí ve věci T – 36/04 ASBL, ve kterém tato společnost požadovala přístup ke všem písemnostem, které se vztahují k celé řadě řízení pro porušení Smluv a k některým řízením o předběžné otázce včetně například řízení ve věci C – 224/01 Köbler. Komise poskytla část dokumentů vztahujících se zejména k řízením o předběžné otázce, ale odmítla poskytnout své dokumenty k řízením pro porušení Smluv, a to jak těm, která stále probíhala, tak k již ukončenému řízení ve věci Otevřená nebe týkajícího se dvoustranných dohod mezi členskými státy a USA o letecké přepravě, které obsahovaly omezení na základě národnosti.²⁹² Komise své zamítavé rozhodnutí odůvodnila tím, že zpřístupnění spisů by mohlo ohrozit pozici Komise jako účastníka probíhajícího řízení, resp. tuto důvěrnost je nutno zachovat i u ukončených řízení. V průběhu projednávání tohoto sporu se tedy

²⁹⁰ Harden I., What future for the Centralized Enforcement of Community Law, Current Legal Problems, 2002, č. 55, str. 504

²⁹¹ Viz čl. 4 odst. 2 Nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 1049/2001 ze dne 30. května 2001 o přístupu veřejnosti k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise

²⁹² Rozsudky C – 466/98 Komise v. Velká Británie; C – 467/98 Komise v. Dánsko, C – 468/98 Komise v. Švédsko, C – 469/98 Komise v. Finsko, C – 471/98 Komise v. Belgie, C – 472/98 Komise v. Lucembursko, C – 475/98 Komise v. Rakousko a C – 476/98 Komise v. Německo

Soudní dvůr musel vypořádat s aplikací obou výše uvedených výjimek předvídaných čl. 4 nařízení. Pro stále probíhající řízení jsou rozhodující jak argumenty vztahující se k výjimce týkající se ochrany soudního řízení, tak ty založené na výjimce ochrany cílů vyšetřování. Zveřejnění dokumentů by totiž, jak potvrdil Soudní dvůr, mohlo negativně ovlivnit postavení účastníka řízení, jehož právo hájit své zájmy nezávisle na vnějších vlivech by bylo ohroženo. Zpřístupnění všech dokumentů, které ještě nebyly diskutovány před Soudem, by tak mohlo narušit obecnou zásadu rovnosti zbraní, neboť by mohlo způsobit nerovnováhu mezi Komisí a ostatními účastníky řízení.²⁹³ Uplatnění výhrady ochrany soudního řízení je tak projevem základního práva každého na vyslechnutí nezávislým soudem ve smyslu čl. 47 Listiny základních práv EU. Tento argument se tedy uplatní až do ukončení fáze jednání před Soudním dvorem. Nicméně po této lhůtě již uvedené argumenty nelze plně použít. Ke zveřejnění části informací totiž dochází v rámci veřejného ústního jednání a rovněž jsou tyto uvedeny v rozsudku Soudního dvora. V takovém případě se jedná o informace veřejně dostupné. Po ukončení jednání ve věci tedy musí Komise konkrétně přezkoumat, které informace je možno i nadále považovat za důvěrné, a to zejména ve vztahu k ochraně cílů vyšetřování a řízení pro porušení práva EU jako celku a které je třeba veřejnosti poskytnout. Nicméně některé informace je možno i nadále považovat za neveřejné, a to až do okamžiku vynesení rozsudku Soudního dvora s ohledem na možné ohrožení cíle řízení před Komisí, kterým je dosažení smírného řešení sporu ohledně namítaného porušení práva EU.²⁹⁴ Tato výhrada se nevztahuje pouze pro předsoudní fázi řízení pro porušení Smluv, ale plně se uplatní i v samotném řízení soudním, protože nelze vyloučit, a statistiky Komise toto potvrzují,²⁹⁵ že k dobrovolnému splnění povinností dojde až v této fázi řízení pro porušení Smluv. Tento argument založený na ochraně cílů vyšetřování však Komise použila i po vynesení rozsudků ve věci, a to s odůvodněním, že důvěrnost je třeba zachovávat až do doby skončení sporu, tedy do okamžiku, kdy členský stát splní povinnosti stanovené v rozsudku Soudního dvora. Toto tvrzení ale Soudní dvůr odmítl s poukazem na úpravu obsaženou v čl. 260 odst. 2 SFEU, který upravuje nové předsoudní šetření ze strany Komise, které slouží k prokázání vyhovění předchozímu rozsudku Soudu. Nadto je třeba připomenout, že záleží jen na Komisi, zda

²⁹³ Rozsudek T – 36/04 ASBL, body 77 a 79

²⁹⁴ Rozsudek T – 191/99 Petrie, bod 59 a 68

²⁹⁵ Viz např. 27 Výroční zpráva Komise o kontrole uplatňování práva EU, která hovoří o 7 % případů, které se podaří vyřešit před vynesením rozsudku Soudního dvora.

a kdy toto sankční řízení iniciuje, což by činilo otázku zveřejnění dokumentů závislou na nejisté budoucí události, kterou není žadatel schopen ovlivnit.²⁹⁶

Výše uvedené lze tedy shrnout, že dle judikatury Soudního dvora je možnost občanů získat dokumenty Komise týkající se řízení pro porušení Smluv ve fázi předsoudní či ve fázi před Soudním dvorem do doby vynesení rozsudku velmi omezena, kdy je třeba vycházet z toho, že zájem na zajištění ochrany soudního řízení a cílů řízení pro porušení Smluv má přednost před obecným zájmem na zpřístupnění dokumentů veřejnosti. Nicméně po ukončení jednání před Soudním dvorem je Komise povinna provést konkrétní posouzení obsahu dokumentu, aby uvážila, zda by nadále jeho zpřístupnění mohlo ohrozit řízení, ke kterému se vztahuje. Pro jednotlivce i transparentnost celého průběhu řízení pro porušení Smluv lze tedy dojít k neradostnému závěru, že kontrolu Komise analýzou jejich spisů lze provést až zpětně po vynesení rozsudku Soudního dvora.

Závěrem této části bych se rád zastavil u zatím ne zcela ustálené a judikaturou soudů prozatím nepotvrzené praxe přístupu k informacím vztahujícím se k řízením pro porušení Smluv v České republice. Většina namítaných prohřešků při uplatňování práva EU se v tuzemsku stává předmětem diskuzí v reakci na tisková prohlášení Komise navazující na aktuální rozhodnutí o zahájení řízení či jeho postoupení do další fáze.²⁹⁷ Návazně na tato sdělení se média či občané obracejí na věcně příslušné resorty či Ministerstvo zahraničních věcí se žádostí o další informace. V této fázi ministerstva či jiné správní orgány zpravidla potvrdí probíhající spor s Komisí a stručně uvedou jeho předmět. Další informace k řízením či zpřístupnění vyjádření České republiky ke konkrétním kauzám nejsou poskytovány s poukazem na znění § 11 odst. 4 písm. b) zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. Dle názoru Ministerstva zahraničních věcí, resp. i ostatních orgánů státní správy lze tedy v tomto případě omezit právo na informace s poukazem na to, že se jedná o informace vztahující se k rozhodovací činnosti soudů. Tuto skutečnost potvrzuje ve svém článku Donné, který cituje z od vodn n  Ministerstva zahraničních věcí, kter m mu byl odmítnut p st p k probíhajícím r zen m pro poru n  Smluv.²⁹⁸ Nicméně výtku autora, že „považovat

²⁹⁶ Rozsudek T - 36/04 ASBL, bod 139

²⁹⁷ V poslední době jsou mediálně známými tématy například nákup vojenských letadel CASA, používání označení pomazánkové másto či problematika zaměstnaneckého penzijního pojištění.

²⁹⁸ Donné M., Odpovědnost členského státu Evropsk  unie za poru n  komunitárního práva, Dan  a právo v praxi, 2009, č. 6, str. 58, poznámka pod čarou  . 13

právo členského státu hájit své zájmy nezávisle na vlivu veřejnosti za stěžejní prvek práva na spravedlivý proces, je projevem nepochopení a převrácení ústavních principů ochrany lidských práv, jejichž součástí je jak právo občana na spravedlivý proces, tak právo na přístup k informacím“ nelze směřovat vůči Ministerstvu zahraničních věcí, protože v daném případě se jedná toliko o parafrázi závěrů Soudního dvora ve velmi zajímavém sporu mezi unií švédských novinářů a Radou týkajícího se zveřejnění žalobní odpovědi Rady na internetu včetně výzvy k zaslání případných připomínek přímo zmocněncům Rady, jejichž telefonní a faxová čísla byla přiložena.²⁹⁹ Nicméně názor Ministerstva zahraničních věcí, které je s ohledem na začlenění kanceláře vládního zmocněnce pro zastupování České republiky před Soudním dvorem EU do své struktury věcně příslušné k této problematice, že předsoudní část řízení pro porušení Smluv je třeba považovat za nedělitelnou součást řízení před Soudním dvorem EU, byla potvrzena i bohužel nepravomocným rozsudkem Městského soudu v Praze.³⁰⁰ Ten projednával žalobu na zrušení rozhodnutí Ministerstva zahraničních věcí, kterým byla zamítnuta žádost žalobce o zveřejnění textu odůvodněného stanoviska v řízení pro porušení Smluv ve věci zadávání veřejných zakázek společností Lesy České republiky. Soud ve věci došel k závěru, že rozhodnutí Ministerstva není v rozporu se zákonem, protože na informace vztahující se k řízení pro porušení práva EU ve fázi odůvodněného stanoviska lze aplikovat uvedenou výjimku obsaženou v § 11 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím. Městský soud v této věci zcela správně připomněl, že předmět případného následného řízení před Soudním dvorem je vymezen právě v předsoudní fázi řízení, což činí z celé procedury ucelený celek. Zveřejnění znění odůvodněného stanoviska by tedy mohlo ohrozit účel, který je ustanovením § 11 odst. 4 sledován. Tímto účelem je obdobně jako u čl. 4 odst. 2 nařízení č. 1049/2001 ochrana soudního řízení a dodržování práva každého na to, aby byl spravedlivě vyslechnut nezávislým soudem. Přestože, dle mého názoru, v tomto případě Městský soud rozhodl plně ve shodě se zněním a účelem zákona při správném zhodnocení jádra sporu ve světle dotčené judikatury Soudního dvora, bylo toto rozhodnutí pro formální nedostatky odvolacím soudem zrušeno a vráceno soudu prvního stupně.³⁰¹ V současnosti tedy neexistuje pravomocné rozhodnutí vnitrostátního soudu potvrzující výše uvedené

²⁹⁹ Rozsudek T – 174/95 bod 136

³⁰⁰ Rozsudek Městského soudu v Praze ve věci 11 Ca 200/2007-57

³⁰¹ Vzhledem ke skutečnosti, že v mezičase došlo k zániku žalobce, bylo řízení zastaveno.

stanovisko státní správy. S ohledem na poměrně jasnou a ustálenou judikaturu Soudního dvora v této otázce lze však doufat, že budoucí judikatura tuzemských soudů, kterou lze se zřetelem ke zvyšujícímu se povědomí o zahájených řízeních pro porušení Smluv předpokládat, uvedenou argumentační linii potvrdí a zajistí ochranu dokumentů vztahujících se k řízení pro porušení Smluv až do doby případného vynesení rozsudku Soudního dvora či zastavení řízení.

4.2.3 Soudní fáze řízení

V případě, že členský stát nevyhoví odůvodněnému stanovisku a neodstraní namítané pochybení ve lhůtě v něm uvedeně, je Komise dle ustanovení čl. 258 odst. 2 SFEU oprávněna předložit věc Soudnímu dvoru. Tím se řízení pro porušení Smluv dostává do druhé, soudní fáze řízení. Jak vyplývá ze samotného znění Smlouvy, je Komise i v rámci této části řízení před Soudním dvorem, který je příslušný k rozhodování o žalobě, nadána širokou mírou uvážení. Uplatní se zde tedy zásada opportunity, kdy Komise není povinna vyšetřovat každé domnělé porušení práva EU.³⁰² Je čistě na úvaze Komise, jestli se rozhodne žalobu podat a kdy tak případně udělá. Z uvedeného vyplývá, že pokud se Komise rozhodne žalobu nepodat, nelze ji k tomu jakkoliv nutit či například toto rozhodnutí žalovat na neplatnost dle ustanovení čl. 263 SFEU či Komisi pro nečinnost dle čl. 265 SFEU. Tento přístup potvrzuje již dnes zcela ustálená judikatura Soudního dvora.³⁰³ Soudní dvůr stanovil, že řízení pro porušení Smluv je svou povahou objektivní, kdy Soudní dvůr toliko konstatuje, zda došlo k nerespektování unijního práva. Soudu nepřísluší hodnotit, zda Komise v rámci tohoto řízení vykonává své oprávnění moudře.³⁰⁴ Komise tedy může selektivně vybírat, která pochybení bude soudně stíhat, a to například s ohledem na závažnost případu či délku trvání protiprávního stavu. Je však třeba dodat, že tento velmi široký prostor pro uvážení, který Komise má, je často terčem kritiky ze strany členských států i odborné literatury. Koneckonců výtky lze dohledat i ve stanoviscích generálních advokátů. Generální advokát Alber například zastával pozici, že Komise by s ohledem na své poslání strážkyně Smluv měla být povinna zahájit řízení v případě každého porušení

³⁰² Zemánek J., Řízení o porušení Smlouvy ES členským státem, Právní rozhledy – příloha Evropské právo, 2003, č. 12, str. 2

³⁰³ Viz např. rozsudek 247/87 Star Fruit Company SA, bod 11 či rozsudek 48/65 Alfons Lütticke GmbH, bod 27

³⁰⁴ Rozsudek C – 200/88 Komise v. Řecko, bod 9

práva EU a její uvážení by se mělo vztahovat spíše na určité, například časové okolnosti jednotlivých částí řízení.³⁰⁵ Na druhou stranu generální advokátka Sharpston velmi kriticky hodnotila zahájení řízení vůči Litvě v případě, kdy Litva postupovala v dobré víře v případě registrace léčivých přípravků.³⁰⁶

Komisi rovněž přísluší rozhodnout, kdy případně žalobu podá. Právo EU totiž nestanoví žádnou lhůtu, ve které by byla Komise povinna po ukončení administrativní fáze řízení žalobu podat. V tomto ohledu je Komise omezena pouze lhůtou danou v odůvodněném stanovisku, kdy žalobu může podat až po uplynutí této doby. Toto omezení vyplývá ze samotné podstaty předsudní fáze řízení, jejímž cílem je mimo jiné zajištění ochrany práv dotčeného členského státu. V rozporu s ochranou práva na obhajobu by však mohlo být, pokud by Komise příliš dlouhým otálením s podáním žaloby závažně zasáhla do tohoto práva členského státu.³⁰⁷ Nicméně obecně platí, že určení okamžiku podání žaloby nemůže ovlivnit přípustnost žaloby a Komise není povinna konat v rámci určité doby. V současné době lze tedy jen stěží odhadovat, jak dlouhou nečinnost Komise od ukončení administrativní fáze řízení by Soudní dvůr považoval za výkon pravomoci Komise v rozporu s ustanovením Smluv. Z judikatury vyplývá, že ani doba deseti let nepřiměla Soudní dvůr k stanovení jasných limitů diskrece Komise.³⁰⁸ Komise tedy může například zažalovat v případě pochybení, kterého se dopouští více členských států, jen jeden z nich a u ostatních vyčkat s podáním žaloby až na rozsudek prvního „pilotního“ případu. Tato situace nastala například ve věci C – 523/04 Komise v. Nizozemí týkající se uzavření dvoustranné dohody o letecké přepravě mezi Nizozemím a Spojenými státy americkými. V tomto řízení Komise váhala více než čtyři roky s podáním žaloby k Soudnímu dvoru, a to zřejmě proto, že vyčkávala na rozsudek Soudního dvora ve spojených věcech Otevřené nebe, což dle názoru Holandska mohlo vést k legitimnímu očekávání, že Komise žádné pochybení neshledala. Dle obhajoby tohoto postupu v řízení před Soudem Komise dokonce tvrdila, že uvedené prodlení nezvýhodňuje Nizozemí, ale naopak mu poskytuje dodatečnou lhůtu k odstranění namítaného porušení práva EU.³⁰⁹ Soudní dvůr nejprve připomněl, že řízení o porušení Smluv je svou povahou objektivní, a tak se členský stát nemůže dovolávat zásady

³⁰⁵ Stanovisko generálního advokáta Albera ve věci C – 358/97 Komise v. Irsko, bod 83

³⁰⁶ Stanovisko generální advokátky Sharpston ve věci C – 350/08 Komise v. Litva, bod 163

³⁰⁷ Rozsudek C – 333/99 Komise v. Francie, bod 25

³⁰⁸ Rozsudek C – 333/99 Komise v. Francie, bod 22 či např. C – 359/97 Komise v. Velká Británie, bod 28

³⁰⁹ Rozsudek C – 523/04 Komise v. Nizozemí, bod 26

respektování legitimního očekávání ve snaze zabránit tomuto zjištění. Konečně stanovil, že obecně platí, že nepřiměřená délka postupu před zahájením soudního řízení může znesnadnit členskému státu vyvrácení argumentů Komise a porušit tedy jeho právo na obhajobu. Nicméně v takovém případě je na členském státě, aby tuto skutečnost prokázal, což dle závěru Soudního dvora Nizozemí neučinilo.³¹⁰

Pokud dojde k podání žaloby, musí Komise, jako aktivně legitimovaný subjekt, splnit obecné náležitosti stanovené právem EU.³¹¹ Tyto podmínky vymezuje zejména čl. 21 Statutu Soudního dvora EU a články 37 a 38 Jednacího řádu Soudního dvora. Dle těchto ustanovení musí žaloba mimo jiné obsahovat předmět sporu a stručný popis žalobních důvodů. Je tedy na Komisi, aby uvedla přesné žalobní důvody a okolnosti, na níž jsou tyto založeny. Vzhledem k tomu, že Soudní dvůr přezkouvává případ *de novo*, a to v plné jurisdikci,³¹² nestačí, aby Komise v žalobě toliko odkázala na obsah formálního upozornění či odůvodněného stanoviska. Takové jednání by totiž vedlo k zamítnutí žaloby, jak lze dokumentovat na sporu s Německem týkajícího se klasifikace, balení a označování nebezpečných látek.³¹³ Rovněž v průběhu řízení je na Komisi, aby prokázala existenci nesplnění povinností vyplývajících z práva EU, kdy případné neunesení důkazního břemene by mělo za následek zamítnutí žaloby. Komise má tak povinnost dokázat namítaná nesplnění povinností a poskytnout Soudu nezbytné informace prokazující existenci pochybení. Neexistuje zde tedy žádná domněnka porušení práva EU. Touto otázkou se Soudní dvůr zabýval mimo jiné ve sporu s Českou republikou ve věci C – 343/08 (blíže viz kapitola 4.6.1.4). V tomto řízení Komise požadovala určit, že Česká republika nesplnila povinnosti vyplývající ze směrnice 2003/41/ES a zejména z vyjmenovaných článků. Soudní dvůr v řízení odmítl přezkouvat provedení celé směrnice, kdy stanovil, že údaje obsažené v žalobě musí být natolik jasné a přesné, aby umožnily žalovanému připravit si obranu a Soudnímu dvoru vykonávat přezkum. Namítané okolnosti tedy musí uceleně a srozumitelně vyplývat z textu samotné žaloby a být formulovány jednoznačně.³¹⁴

³¹⁰ Rozsudek C – 523/04 Komise v. Nizozemí, bod 27 a 28

³¹¹ Pro tento okamžik odhlížím od specifické úpravy v čl. 259 SFEU umožňující jinému členskému státu podat žalobu.

³¹² Steiner J., Woods L., EU Law, New York, Oxford University Press, 2009, 10. vydání, str. 263

³¹³ Rozsudek C – 43/90 Komise v. Německo, bod 8

³¹⁴ Rozsudek C – 343/08 Komise v. Česká republika, bod 26

V ostrém protikladu s touto aktivitou Komise může být přístup členského státu. Obecně platí, že by členské státy měly usnadnit Komisi plnění jejího poslání strážkyně Smluv, a to ve shodě s obecným závazkem loajální spolupráce, ale skutečnost se může značně lišit. Některé členské státy totiž přistupují k hájení svých zájmů méně systematicky, což vede, v porovnání s praxí v České republice, k nepředstavitelným situacím, kdy vnitrostátní administrativa vůbec nekomunikuje s Komisí a nereaguje na formální upozornění či odůvodněné stanovisko. V tomto ohledu totiž hrozí takovému členskému státu sankce v podobě vynesení rozsudku pro zmeškání dle čl. 94 Jednacího řádu Soudního dvora pouze v extrémním případě, kdy stát nijak nereaguje ani na podanou žalobu a nezašle v dané lhůtě žalobní odpověď.³¹⁵ Mohou tedy nastat situace, kdy členský stát vůbec nekomunikuje s Komisí v rámci předsoudní fáze řízení a veškeré argumenty k namítanému pochybení předloží až v rámci jednání před Soudem. Jakkoliv je takové jednání státu hodné politického či morálního odsouzení, rozhodně tato nečinnost neznačí přiznání viny či nezbavuje Komisi povinnosti prokázat porušení norem práva EU.³¹⁶ Tato skutečnost, může mít maximálně vliv na preciznost argumentace Komise, kdy Soudní dvůr stanovil, že členský stát se nemůže dovolávat nepřesnosti žaloby, pokud tento stav sám zapříčinil svým chováním.³¹⁷ Na rozdíl od Komise mohou rovněž členské státy v průběhu projednávání žaloby předkládat nové argumenty, které nezazněly v průběhu předsoudní fáze řízení.³¹⁸ Členský stát může tedy zcela liknavě přistoupit k administrativní fázi řízení pro porušení Smluv před Komisí, která slouží hlavně k vymezení předmětu sporu a paradoxně zajištění ochrany práv státu, a mít přesto úspěch ve věci. Uvedené tedy může vést k neúměrnému plýtvání prostředků Komise a zbytečným soudním sporům. V takovém případě se nabízí, aby Komise na tuto nečinnost reagovala zahájením řízení pro porušení Smluv spočívajícím v porušení závazku upřímné spolupráce dle čl. 4 odst. 3 SEU. Nicméně v praxi převládá spíše přístup opačný, kdy se vlády členských států snaží velmi kreativně, jak ve fázi před Komisí, tak před Soudním dvorem, obhajovat své chování a ospravedlňovat namítaná pochybení. Těmito argumenty členských států se budu zabývat dále v samostatné části této práce.

³¹⁵ Simons D., *Komunitární právní řád*, Praha, ASPI, 2005, str. 669

³¹⁶ Stanovisko generálního advokáta Colomera ve věci C – 456/03 Komise v. Itálie, bod 39

³¹⁷ Rozsudek C – 456/03 Komise v. Itálie, bod 29

³¹⁸ Rozsudek C – 414/97 Komise v. Španělsko, bod 19

Jak bylo již naznačeno výše, je Komise vázána v rámci projednávání sporu před Soudním dvorem postupem před podáním žaloby, kdy tato musí být založena na stejném odůvodnění a žalobních důvodech jako formální upozornění a zejména odůvodněné stanovisko. Komise nemůže v rámci řízení před Soudním dvorem vytýkat členskému státu skutečnosti, které nebyly vytýkány již v odůvodněném stanovisku. Tento zákaz je promítnutím obecného účelu předsoudní fáze řízení pro porušení Smluv. Cílem řízení před Komisí je vymezení předmětu řízení a dále poskytnutí členskému státu příležitosti napravit namítané pochybení či uplatnit užitečné důvody v rámci své obrany vůči výtkám Komise.³¹⁹ Ochrana práva na obhajobu členského státu může tedy vést k velmi přísně stanoveným procesním povinnostem Komise, kdy lze dle některých autorů tento požadavek shody stížnostních důvodů považovat za nadměrně přísný.³²⁰ Podmínka absolutní shody výroku odůvodněného stanoviska a žalobního návrhu by mohla vést k velmi absurdním situacím. Lze tedy v judikatuře Soudního dvora i v právu EU najít několik výjimek, kdy je možno se od tohoto obecného pravidla odchýlit. Obecně je Komise oprávněna reagovat na argumenty členského státu, které nezazněly v průběhu administrativní fáze řízení, kdy Komise může upřesnit své návrhy tak, aby reflektovala nové informace poskytnuté členským státem.³²¹ Toto právo rovněž vyplývá ze znění čl. 42 odst. 2 Jednacího řádu Soudního dvora, který stanoví, že účastník řízení má právo předkládat nové důvody v průběhu řízení, aby tak zohlednil právní a skutkové okolnosti, které vyšly najevo až v průběhu řízení. Nadto z judikatury Soudního dvora vyplývá, že uvedený požadavek nemůže jít tak daleko, aby ukládal dokonalou shodu mezi odůvodněným stanoviskem a žalobou. Předmět sporu sice nemůže být rozšířen či změněn, ale je možno ho zúžit, tak aby mohla Komise reagovat na případnou změnu vnitrostátních předpisů přijatých v průběhu řízení.³²² Pokud by tomu totiž tak nebylo, tak by byla Komise nucena setrvat na původně namítaných pochybeních, která například již členský stát částečně odstranil a Soud by musel rozhodovat i o těchto návrzích, což by nebylo ani v zájmu členského státu ani v souladu s principem procesní ekonomie a řádným výkonem spravedlnosti. Výše uvedené však platí pouze s ohledem na změny přijaté do ukončení fáze odůvodněného stanoviska, kdy tento okamžik je rozhodný k posouzení namítaného pochybení (blíže viz dále). Vhodné je rovněž v této

³¹⁹ Rozsudek C – 117/08 Komise v. Portugalsko, bod 53

³²⁰ Simons D., Komunitární právní řád, Praha, ASPI, 2005, str. 667

³²¹ Rozsudek C – 456/03 Komise v. Itálie, bod 33

³²² Rozsudek C – 177/04 Komise v. Francie, bod 37

fázi připomenout, že Komise je oprávněna v případě, že v době po uplynutí lhůty v odůvodněném stanovisku dojde k podstatné změně okolností, vydat doplňující odůvodněné stanovisko reagující na případné změny. Toto se zdá zejména vhodné v případě, že by podstatná změna okolností v uvedeném mezičase zbavovala rozsudek Soudního dvora, který by mohl být s ohledem na stanovený okamžik přezkumu existence nesplnění povinností vydán, jeho užitečnosti.³²³ Další okolnost, kdy je možno připustit odchylku od odůvodněného stanoviska, ukazuje spor ve věci C – 203/03 Komise v. Rakousko. V tomto řízení Komise namítala porušení zásady rovného zacházení mezi muži a ženami co se týče přístupu k zaměstnání. Rakouské právo obsahovalo předpisy, které ženám zakazovaly práce v odvětví podzemního těžebního průmyslu, práce při přetlaku a potápěčské práce. Nicméně v průběhu administrativní fáze řízení Rakousko podstatným způsobem změnilo dotčenou vnitrostátní právní úpravu ohledně prvního žalobního důvodu, což dle jeho názoru způsobilo, že stávající žaloba by měla být nepřipustná, a to i přes to, že nová právní úprava byť ve změněné podobě a s určitými výjimkami nadále zachovává zákaz zaměstnávat ženy v podzemním těžebním průmyslu. Tento argument však Soudní dvůr, dle mého názoru, zcela správně odmítl, kdy stanovil, že se žaloba může týkat odlišných či změněných vnitrostátních právních předpisů, pokud zůstává zachován stav, který je předmětem řízení pro porušení Smluv a který byl namítán v průběhu předsoudní fáze řízení.³²⁴ Opačný závěr by totiž mohl vést k absurdní situaci, kdy by se mohly členské státy vyhýbat odsuzujícím rozsudkům Soudního dvora tím, že by vždy v rámci lhůty pro odpověď na odůvodněné stanovisko změnilo rozpornou vnitrostátní právní úpravu, přičemž by nadále zachovaly protiprávní stav. Výše uvedené lze tedy shrnout, že judikatura Soudu sice klade velký důraz na předsoudní fázi řízení o porušení Smluv s ohledem na zajištění ochrany práv členských států, nicméně v rozporu s tímto požadavkem není případné zúžení či zpřesnění žalobních důvodů oproti obsahu odůvodněného stanoviska tak, aby Komise mohla reagovat na změny dotčené národní právní úpravy.

Komise rovněž není povinna prokazovat žádný legitimní zájem na podání žaloby, a to s ohledem na její funkce vyplývající z ustanovení čl. 17 SEU. Komise dohlíží na řádné uplatňování práva EU a je tedy v jejím právním zájmu zajištění toho,

³²³ Rozsudek C – 177/03 Komise v. Francie, bod 21

³²⁴ Rozsudek C – 203/03 Komise v. Rakousko, body 29 a 30

aby bylo právo EU plně respektováno ze strany členských států.³²⁵ Promítnutím tohoto principu je oprávnění Komise pokračovat v řízení i poté, co stát po lhůtě dané v odůvodněném stanovisku odstraní protiprávní stav. V tomto ohledu je totiž třeba zdůraznit, že Soudní dvůr posuzuje nesplnění povinností vzhledem ke stavu, v němž se členský stát nacházel v době, kdy uplynula lhůta stanovená v odůvodněném stanovisku a změny, ke kterým došlo následovně, nemohou být brány v potaz.³²⁶ Dokonce ani v případě, že by s tím souhlasily obě strany řízení, nemůže Soud tyto okolnosti vzít v úvahu bez toho, aby tím nepřiměřeně zasáhl do práv vyplývajících pro členské státy z ustanovení Smlouvy ohledně průběhu řízení pro porušení Smluv.³²⁷ Komise tedy může podat žalobu i přesto, že členský stát již napravil namítané pochybení, které neodstranil do ukončení fáze odůvodněného stanoviska. Přestože se má obecně za to, že Komise by v takovém případě měla odůvodnit, že její zájem na vydání rozsudku nadále trvá například proto, že se jedná o věc zásadního významu či nebezpečí recidivy, v praxi vydává Soudní dvůr odsuzující rozsudek bez hlubšího zkoumání těchto okolností. Toto dokumentuje spor ve věci C – 60/96 Komise v. Francie týkající se osvobození od daně z přidané hodnoty u nájmu movitého majetku. V tomto případě Komise podala žalobu dne 5. března 1996, přestože k 1. lednu tohoto roku Francie změnila svou legislativu a administrativní praxi v uvedené oblasti. Přes výše uvedené byla Francie odsouzena velmi stručným rozsudkem pro porušení práva EU a zejména čl. 2 šesté směrnice Rady 77/388/EHS bez jakéhokoli zhodnocení uvedených zájmů na pokračování v řízení.³²⁸ Na tomto místě není bez zajímavosti provést porovnání uvedeného oprávnění Komise a okamžiku zkoumání existence porušení unijního práva s žalobou na nečinnost orgánů Unie dle čl. 265 SFEU. V případě této žaloby pro nezákonnou pasivitu totiž Soudní dvůr judikoval, že tato žaloba ztrácí své opodstatnění, jakmile orgán svým konáním odstraní své opomenutí.³²⁹

Uvedené lze tedy shrnout, že Komise může oprávněně podat žalobu a dosáhnout odsuzujícího rozsudku Soudního dvora i v případě, že členský stát splní povinnosti vyplývající z norem práva EU kdykoliv po uplynutí lhůty dané

³²⁵ Rozsudek C – 365/97 Komise v. Itálie, bod 59

³²⁶ Rozsudek C – 168/03 Komise v. Španělsko, bod 24

³²⁷ Prete L., *Infringement proceedings*, příspěvek uveřejněný v rámci konference: *Litigating European Union Law*, ERA, Trier, 23. září 2010 s ohledem na rozsudek 7/69 Komise v. Itálie, bod 5

³²⁸ Rozsudek C – 60/96 Komise v. Francie, bod 16

³²⁹ Rozsudek 377/87 Rada v. Parlament, bod 10

v odůvodněném stanovisku. Toto má za následek, že členské státy nemohou vyčkávat s odstraněním protiprávního stavu do doby jednání před Soudem bez toho, aby se vystavovaly hrozbě odsuzujícího rozsudku Soudu. Takový rozsudek Soudu, jehož přínos již není v samotném konstatování porušení práva EU, které bylo v mezidobě odstraněno, totiž může být například přínosný pro zabránění recidivy. Význam rozsudku spočívá, s ohledem na zásadu věci rozsouzené, která se vztahuje i na toto řízení, také v tom, že může sloužit jako základ pro stanovení odpovědnosti státu za škodu způsobenou jednotlivci porušením práva EU.³³⁰

Soud po podání žaloby s ohledem na výše provedený rozbor nejprve zkoumá otázku přípustnosti, kdy prověřuje uvedené požadavky ohledně přiměřenosti lhůt, shody žalobních důvodů s výrokem odůvodněného stanoviska a obecné náležitosti žaloby. Návazně posuzuje samotné meritum věci, a to s ohledem na stav, který existoval ke dni uplynutí lhůty dané v odůvodněném stanovisku. Soud rovněž může, je-li to nezbytné, rozhodnout po podání žaloby návazně na návrh Komise o uložení předběžného opatření.

4.2.3.1 Předběžná opatření

Řízení pro porušení Smluv je poměrně časově náročné a od zahájení vyšetřování domnělého pochybení ze strany členského státu do případného předložení věci Soudnímu dvoru uplyne průměrně doba 24 měsíců.³³¹ V této souvislosti je třeba si uvědomit, že zdaleka ne všechny prohřešky členských států při uplatňování práva EU jsou způsobeny pouze prodlením při přijímání transpozičních opatření či nedbalostí nebo nepozorností. Existují případy, kdy se členské státy uchylují k činnosti či nečinnosti v rozporu s požadavky práva EU zcela úmyslně, a to například s ohledem na vysoké ekonomické náklady související se zaváděním opatření požadovaných unijním právem či s ohledem na politickou citlivost daných opatření.³³² Takové chování ze strany členského státu může vážně narušit fungování vnitřního trhu a mít negativní dopad na jednotlivce. Pro ilustraci lze uvést řízení ve věci C – 1/00 Komise v. Francie týkající se neoprávněného zachování opatření proti dovozu hovězího masa a výrobků z něho z Velké Británie. Tento zákaz byl původně založen na základě rozhodnutí Rady č. 98/256/EC. Nicméně Francie uplatňovala z obavy z nemoci BSE toto omezení i po 1.

³³⁰ Rozsudek 39/72 Komise v. Itálie, bod 11

³³¹ 27. výroční zpráva Komise o kontrole uplatňování práva EU, KOM(2010)538, str. 3

³³² Fairhurst J., *Law of the European Union*, Harlow, Pearson Education, 2010, 7. vydání, str. 233

srpnu 1999, tedy lhůtě, ke které Komise toto omezení zrušila. Odsuzující rozsudek v této věci byl vynesena vůči Francii až 21. prosince 2001. Výše uvedené tedy dokumentuje, že řízení pro porušení Smluv není pro svou délku trvání zcela vyhovujícím nástrojem k řešení naléhavých porušení práva EU.

Bez zajímavosti v této souvislosti není, že této možné slabiny celé procedury si byla a nadále je vědoma i Komise, která se na tento jev snažila například reagovat již v roce 1998, kdy bylo přijato nařízení Rady (ES) č. 2679/98 ze dne 7. prosince 1998 o fungování vnitřního trhu ve vztahu k volnému pohybu zboží mezi členskými státy. Dle původního návrhu mělo toto nařízení opravňovat Komisi velmi rychle reagovat na vznik vážných překážek bránících volnému pohybu zboží a umožnit ji vydávat bez zbytečného odkladu rozhodnutí přímo vymahatelná jednotlivci před národními soudy.³³³ Nicméně výsledný kompromisní text nařízení již hovoří pouze o oprávnění Komise zveřejnit text oznámení týkajícího se překážek volného pohybu zboží a žádosti členskému státu, aby přijal veškerá vhodná opatření k odstranění stanovených překážek. Pokud se členský stát dobrovolně nepodrobí uvedenému oznámení, je Komise nucena dále postupovat běžným postupem v rámci řízení pro porušení Smluv. V této souvislosti je ještě vhodné zmínit, že postup dle tohoto nařízení nepředstavuje předběžnou podmínku, která má být splněna Komisí před zahájením postupu před zahájením soudního řízení na základě článku 258 SFEU.³³⁴ Přínos tohoto nařízení lze tak spatřovat spíše v tom, že uvedené oznámení Komise o existenci překážek volného pohybu zboží může pomoci jednotlivci v dokazování porušení práva EU v rámci řízení u národního soudu. Rovněž je zřejmě možné se za pomoci toho nařízení domáhat náhrady škody vůči Evropské unii za pochybení Komise využít této procedury dle čl. 340 SFEU.³³⁵ Nicméně, dle mého názoru, je toto nařízení spíše důkazem často převládající obavy členských států, aby případně neučinily efektivitu vymáhání dodržování práva EU příliš efektivní.

V případě, že má Komise za to, že se členský stát dopouští porušení práva EU, které je třeba bezodkladně odstranit, může zejména urychlit postup před podáním žaloby k Soudnímu dvoru zkrácením lhůt pro vyjádření členského státu. Z judikatury Soudního dvora vyplývá, že nelze Komisi vytýkat porušení práva obhajoby, jestliže

³³³ Harden I., What future for the Centralized Enforcement of Community Law, Current Legal Problems, 2002, č. 55, str. 497

³³⁴ Rozsudek C – 320/03 Komise v. Rakousko, bod 35

³³⁵ Kaczorowska A., European Union Law, Abingdon, Taylor & Francis, 2008, str. 568

stanoví lhůty s ohledem na okolnosti, které charakterizují dotčenou situaci a zejména její naléhavost.³³⁶ Pokud ani uvedená administrativní část řízení nevedla k požadovanému urychlenému odstranění namítaného porušení práva EU, může Komise předat věc Soudnímu dvoru. Avšak ani toto případné předložení žaloby Soudnímu dvoru nemá obecně odkladný účinek.³³⁷ Nicméně dle ustanovení čl. 279 SFEU může Soudní dvůr ve věcech, které mu byly předloženy, nařídit nezbytná předběžná opatření. Bližší podmínky pro uložení těchto předběžných opatření stanoví kapitola 1 hlavy III Jednacího řádu Soudního dvora v čl. 83 a následujících. Dle tohoto ustanovení je účastník řízení oprávněn podat návrh na předběžné opatření související s projednávanou věcí, kdy ve svém návrhu musí označit předmět sporu, okolnosti, které dokládají naléhavost a rovněž skutkové i právní důvody, které *prima facie* odůvodňují nařízení navrhovaných předběžných opatření.³³⁸ Vzhledem k tomu, že o tomto návrhu může rozhodnout sám předseda Soudního dvora, a to dokonce před tím, než se k uvedené záležitosti vyjádří druhý účastník řízení, mohou tato předběžná opatření nabýt účinnosti velmi záhy po podání žaloby. Toto lze dokumentovat na případu irských opatření v oblasti rybolovu z 80. let minulého století. Komise podala dne 13. května 1977 žalobu na Irsko ve věci 61/77 s tím, že uvedená irská opatření, která ve svém důsledku umožňují rybolov v irských vodách pouze menším lodím ne delším než 33 metrů a s motorem slabším 1100 koňských sil, jsou diskriminační, neboť tato opatření jsou výhodnější pro domácí irské rybáře. Současně požádala Komise o předběžné opatření spočívající v odkladu aplikace uvedené vnitrostátní právní úpravy. O tomto návrhu Soudní dvůr rozhodl svým usnesením ze dne 22. května 1977, tedy pouhých devět dní po podání žaloby.

Jak bylo tedy uvedeno výše, může, za splnění stanovených podmínek, představovat uložení předběžných opatření velmi rychlý a účinný nástroj k urychlenému odstranění protiprávního stavu. Je však třeba dodat, že tohoto výjimečného instrumentu Komise využívá jen ve velmi omezeném rozsahu a rozsudků Soudního dvora o předběžném opatření je velmi málo. Toto je zřejmě dáno zejména citlivostí takového postupu, kdy usnesení Soudního dvora může velmi intenzivně ovlivnit výkon pravomocí v členských státech. Většina usnesení o předběžném opatření je datována do

³³⁶ Rozsudek 293/85 Komise v. Belgie, bod 14

³³⁷ Viz čl. 278 SFEU

³³⁸ Viz čl. 83 odst. 2 Jednacího řádu Soudního dvora

70. a 80. let minulého století.³³⁹ V současné době, jak dokumentuje statistika Soudního dvora, se jedná o naprosto ojedinělé případy. V roce 2009 bylo například usnesením o předběžném opatření rozhodnuto pouze 1,10 % věcí a v rámci přímých žalob bylo tohoto nástroje využito pouze v jediném případě.³⁴⁰ Přesto je, dle mého názoru, vhodné se otázce ukládání předběžných opatření věnovat, a to zejména s ohledem na skutečnost, že je jedná o jeden z mála rychlých a efektivních nástrojů k řešení porušení povinností vyplývajících z práva EU.

Pro úspěšné nařízení předběžného opatření musí Komise kumulativně splnit v zásadě tři podmínky. Tou první je, že návrh podává aktivně legitimovaný subjekt řízení pro porušení Smluv a že tento souvisí s projednávanou věcí. Je pochopitelné, že Komise v řízení nemůže požadovat opatření, které by šlo nad rámec sporu, který Komise vytyčila v rámci předsoudní fáze řízení. Je však třeba dodat, že k samotné přípustnosti žaloby pro porušení práva EU se Soud v rámci rozhodování o předběžném opatření vyjadřuje jen zcela výjimečně, a to pouze pokud se jedná o zjevnou nepřípustnost.³⁴¹ V zásadě totiž platí, že se otázka přípustnosti žaloby zkoumá až v rámci řešení samotného předmětu sporu, kdy při rozhodování o předběžném opatření Soud nepředjímá následné rozhodnutí ve věci. Další podmínkou, jejíž splnění musí Komise prokázat, je naléhavost této žádosti o nařízení předběžného opatření v tom smyslu, že rozhodnutí je nezbytné za účelem zabránění závažné a nenapravitelné újmy. Toto lze dobře ilustrovat na jednom z nejnovějších rozhodnutí dle čl. 279 SFEU ve věci C – 76/08 Komise v. Malta. V tomto řízení se vedl spor ohledně období lovu křepelk polních a hrdliček divokých ve světle směrnice 79/409 o ochraně volně žijících ptáků. Malta totiž povolila lov těchto ptáků i v období jejich jarního stěhování. Je tedy zřejmé, že bylo v zájmu Komise, která dohlíží na řádné uplatňování norem práva EU, aby bylo v uvedené věci rozhodnuto ještě před zahájením lovné sezóny uvedených ptáků v roce 2008. Soudní dvůr v této věci nařídil předběžné opatření dne 24. dubna 2008 v tom smyslu, že Malta je povinna zdržet se přijetí opatření, která by pro daný rok umožňovala namítaný jarní lov. Nicméně ohledně obdobného období v roce 2009 Soud stanovil, že

³³⁹ Prete L., Smulders B., The Coming Age of Infringement Proceedings, Common Market Law Review, č. 47, 2010, str. 40

³⁴⁰ Viz Výroční zpráva Soudního dvora za rok 2009, str. 87, dostupné z WWW: http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2010-05/ra09_stat_cour_final_cs.pdf, [dostupnost ověřena dne 6. 3. 2011]

³⁴¹ Usnesení 376/87 R Distrivet SA v. Rada, bod 21

v uvedeném případě již není splněna podmínka naléhavosti.³⁴² Podmínka naléhavosti je tedy promítnutím cíle rozhodování o předběžném opatření, kterým je zajištění plné účinnosti budoucího rozsudku Soudu a zabránění vzniku právní mezery v ochraně, jež Soudní dvůr poskytuje.³⁴³ Komise tedy musí prokázat, že nepřijetí požadovaného předběžného opatření způsobí jejím zájmům závažnou a nenapravitelnou újmu. Takovým zájmem může být například ochrana společného dědictví členských států jako v případě uvedeného maltského sporu. S ohledem na výše uvedené ohledně možného urychlení celé procedury a brzkého rozhodování o předběžném opatření je zřejmé, že Komise nemusí mít kompletní důkazy týkající se namítaného pochybení. Není tedy třeba, aby bylo zcela jasně dokázáno, že ke způsobení výše uvedené škody účastníkovi řízení dojde. Prokázání odpovídající pravděpodobnosti vzniku škody je v tomto ohledu dostačující. Konečně je třeba současně splnit ještě podmínku, že návrh Komise na uložení předběžného opatření má dostatečný základ a je na první pohled odůvodněn z hlediska skutkového a právního (*fumus boni juris*).³⁴⁴ Je tedy třeba předložit Soudnímu dvoru dostatek informací, aby z nich bylo bez potřeby dalšího zkoumání a zjišťování, kdy toto nenáleží do fáze rozhodování o předběžném opatření, zřejmé, že je návrh Komise odůvodněn. Soud v takové věci zpravidla rozhodne, že předložené právní důvody se zdají být opodstatněné, a že není možné je odmítnout bez zevrubného zkoumání, které náleží rozhodování ve věci samé.³⁴⁵ Tím však Soudní dvůr nijak nepředjímá hodnocení argumentů předložených protistranou. Jsou-li tedy splněny všechny uvedené podmínky a poté co Soudní dvůr zváží zájmy obou stran řízení, může tento nařídít, je-li to nezbytné, předběžné opatření.

Nařízení předběžného opatření může tedy být velmi účinným nástrojem k bezodkladnému odstranění protiprávního stavu. Přestože je ze své podstaty takové opatření pouze dočasné povahy a nijak nepředjímá rozhodnutí Soudního dvora ve věci,³⁴⁶ je jeho užití v rámci řízení pro porušení Smluv velmi vhodné zejména v případech, kdy se členský stát dopouští porušení práva EU takovým způsobem, že zde hrozí vznik nenapravitelných škod. Z judikatury Soudního dvora plyne, že k takovým okolnostem dochází zejména při porušení norem v oblasti ochrany životního prostředí či

³⁴² Usnesení C – 76/08 Komise v. Malta, bod 43

³⁴³ Usnesení C – 7/04 P(R) Komise v. Akzo a Akros, bod 36

³⁴⁴ Usnesení C – 7/04 P(R) Komise v. Akzo a Akros, bod 28

³⁴⁵ Usnesení C-512/07 P(R) a C-15/08 P(R) Occhetto v. Donnici, bod 12

³⁴⁶ Usnesení C – 76/08 R Komise v. Malta, bod 17

vnitřního trhu. Jak bylo uvedeno, je třeba, aby byly splněny podmínky předvídané SFEU a Jednacím řádem Soudního dvora a aby současně proběhla administrativní fáze řízení o porušení Smluv před Komisí. Nicméně ani tato podmínka předchozího správního řízení nemusí nijak zvlášť zbavovat tento instrument jeho rychlosti, což dokumentuje spor ve věci C – 320/03 Komise v. Rakousko. V tomto řízení Komise namítala porušení volného pohybu zboží, kterého se dopustila tyrolská zemská vláda přijetím nařízení, kterým se v údolí řeky Innu omezuje přeprava na dálnici A12. Komise zaslala v tomto řízení formální upozornění dne 25. června 2003 se lhůtou pro odpověď do 3. července 2003 a již 9. července vydala odůvodněné stanovisko, ve kterém stanovila lhůtu pro odpověď v délce trvání jednoho týdne.³⁴⁷ Ani splnění dalších podmínek předvídaných Jednacím řádem Soudního dvora se ve světle judikatury nezdá být nepřekonatelnou překážkou bránící většímu využívání tohoto nástroje. Nadto je třeba mít na paměti, že ze Smlouvy nevyplývá pro Soudní dvůr žádné omezení, co se týče povahy nařízeného předběžného opatření. Na rozdíl od samotného rozsudku Soudního dvora dle čl. 258 SFEU, může tedy Soud v rámci usnesení o předběžném opatření nařídit konkrétní zákaz či příkaz, kdy tento by nemohl uložit rozsudkem deklarujícím nesplnění povinností plynoucích z unijního práva.³⁴⁸ Zvýšené využívání nařizování předběžného opatření by tak mohlo výrazně přispět k řešení současné délky řízení pro porušení Smluv, kdy členské státy mohou často kalkulovat se lhůtou delší než dva roky, po kterou mohou zachovávat protiprávní stav bez obavy z případného odsuzujícího rozsudku Soudního dvora konstatujícího porušení závazků vyplývajících z práva EU.

Závěrem této části bych se rád stručně zabýval nedávnou změnou vnitrostátní právní úpravy, kterou se zákonodárce pokusil odpovědět na otázku, jak vnitrostátně zajistit provedení Soudním dvorem nařízeného předběžného opatření. Dne 8. června 2011 byl vydán zákon č. 186/2011 Sb., o poskytování součinnosti pro účely řízení před některými mezinárodními soudy a jinými mezinárodními kontrolními orgány a o změně zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád. V tomto zákoně, jehož bližší rozbor je uveden v části 4.6.1.2, je nově upraven postup v případě, že Soudní dvůr uloží předběžným opatřením České republice něco konat, něčeho se zdržet nebo něco strpět. V takovém případě Ministerstvo zahraničních věcí jako věcně příslušný orgán státní

³⁴⁷ Rozsudek C – 320/03 Komise v. Rakousko, body 26 a 27

³⁴⁸ Simons, D., Komunitární právní řád, Praha, ASPI, 2005, str. 668

správy vyrozumí příslušný dotčený orgán anebo osobu, jejíž součinnost je ke splnění povinností třeba.³⁴⁹ Tento dotčený orgán je poté povinen tyto povinnosti bez zbytečného odkladu splnit. V opačném případě bude postupováno dle ustanovení § 274 písm. h) zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, které upravuje výkon rozhodnutí orgánů EU a to ve shodě s ustanovením čl. 280 a 299 SFEU. Na rozdíl od prvotního znění návrhu zákona, který byl původně koncipován jako novela zákona o poskytování informací a další součinnosti pro účely řízení před Evropským soudem pro lidská práva a před Výborem OSN pro lidská práva³⁵⁰ již v zákoně č. 186/2011 Sb. nenajdeme specifickou právní úpravu, která by výslovně upravovala otázku, jak vnitrostátně provést předběžné opatření, kterým se pozastavuje účinnost obecně závazného právního předpisu. Právě předběžná opatření, kterými se pozastavuje použitelnost národního práva, lze považovat s ohledem na cíl tohoto instrumentu za nejčastější.³⁵¹ Proto návrh zákona obsahoval v původním znění ustanovení § 4a odst. 2, který stanovoval, že „*vyžaduje-li splnění povinnosti uložené předběžným opatřením Soudního dvora EU pozastavení účinnosti obecně závazného právního předpisu České republiky či některé jeho části, dotčené orgány tento předpis či jeho část neaplikují až do konečného rozhodnutí Soudního dvora EU ve věci.*“ Tuto právní úpravu však v konečném znění zákona již nenajdeme a je tedy třeba vycházet z obecné povinnosti zakotvené v § 5 odst. 2 zákona, který upravuje závazek učinit vše nezbytné ke splnění povinnosti uložené předběžným opatřením.

4.2.3.2 Obrany členských států

V rámci analýzy řízení pro porušení Smluv je třeba se rovněž zaměřit na možné okolnosti, které by vylučovaly protiprávnost a které se členské státy po desetiletí snaží předkládat na obranu proti námitkám Komise. Uvedená aktivita členských států je tak projevem obecné zásady respektu k právu na obhajobu a tato, jak judikoval Soudní dvůr, není dokonce ani omezena tím, že by členské státy nemohly namítat skutečnosti, které neuplatnily v rámci předsoudní fáze řízení. Zatímco veškeré námitky Komise musí být predestřeny v rámci formálního upozornění a zejména odůvodněného stanoviska, kdy Komise není oprávněna v průběhu Soudního řízení jakkoliv rozšiřovat tato tvrzení,

³⁴⁹ Viz ustanovení § 5 zákona č. 186/2011 Sb., o poskytování součinnosti pro účely řízení před některými mezinárodními soudy a jinými mezinárodními kontrolními orgány

³⁵⁰ Zákon č. 318/2011 Sb.

³⁵¹ Viz např. předběžné opatření ve věci C-503/06 R Komise v. Itálie

neplatí toto pravidlo *mutatis mutandis* pro členské státy. Jak judikoval Soudní dvůr, toto omezení Komise v předkládání nových tvrzení slouží k zajištění práv členského státu na obhajobu a k jasnému vymezení předmětu řízení, nicméně takové pravidlo se neuplatní na argumenty předložené na svou obranu ze strany členských států.³⁵²

Členské státy jsou tak plně oprávněny předkládat Soudnímu dvoru námitky, kterými se snaží exonerovat z odpovědnosti za porušení práva EU. Je tedy třeba se zamyslet nad tím, které z námitek má smysl uplatňovat, případně které Soudní dvůr ve své judikatuře připustil a naopak, které argumenty ze strany členských států nemohou uspět. Předem je třeba předesílit, že judikatura Soudního dvora i odborná literatura je k možnostem členského státu vyvinut se velmi skeptická. Odpověď na otázku, jak může členský stát usilovat o ospravedlnění svého chování, je dle některých autorů jasná: „neúspěšně“.³⁵³ Tento ze strany členských států ne příliš povzbudivý závěr bohužel potvrzuje i statistika Soudního dvora, ze které vyplývá, že například v roce 2009 bylo ze všech 139 podaných žalob pro nesplnění povinností členským státem zamítnuto pouze 9 z nich.³⁵⁴ Lze tedy shrnout, že mnoho výtek a námitek členské státy předkládají, ale jen málo z nich uspěje.³⁵⁵ Je tedy příhodné se zmínit o těch nejčastějších neúspěšných obranách, které pro členské státy skýtají jen minimální šanci na úspěch a zejména o těch málo úspěšných, kdy je vhodné uvést, že v nedávné době Soudní dvůr byť nepřímo připustil další z nich. Uvedený přehled tak může rovněž sloužit jako podklad pro zástupce členských států při vypracovávání žalobních odpovědí na zahájená řízení pro porušení Smluv.

4.2.3.2.1 Neúspěšné obhajoby

Asi nejčastěji se členské státy brání s poukazem na ústavní, administrativní či politické problémy existující v členském státě. Tak například v případě pozdní transpozice směrnic se členské státy odvolávají na proběhnuvší volby ve státě, rozdělení pravomocí v rámci federálních států³⁵⁶ či potřebu shromáždění všech nezbytných podkladů pro rozhodnutí a konzultace se zainteresovanými subjekty. Mezi tyto

³⁵² Rozsudek C – 414/97 Komise v. Španělsko, bod 19

³⁵³ Douglas-Scott S., *Constitutional law of the European Union*, Pearson Education, 2002, str. 414

³⁵⁴ Viz Výroční zpráva Soudního dvora za rok 2009, str. 93, dostupné z WWW:

http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2010-05/ra09_stat_cour_final_cs.pdf,
[dostupnost ověřena dne 21. 1. 2011]

³⁵⁵ Steiner J., Woods L., *EU Law*, New York, Oxford University Press, 2009, 10. vydání, str. 263

³⁵⁶ Rozsudek C - 110/00 Komise v. Rakousko, bod 10

argumenty náleží i pozoruhodná výhrada Velké Británie, která v obavě před nepokoji a stávkami odkládala zavedení tachografů v silniční dopravě.³⁵⁷ Nicméně na tyto výhrady nikdy nebral Soudní dvůr zřetel, kdy stanovil, že se členský stát nemůže dovolávat ustanovení, praxe nebo situací ve svém vnitrostátním právním řádu coby důvodu, proč nesplnil povinnosti a nedodržel lhůty stanovené směrnicí.³⁵⁸

Dalším velmi zajímavým argumentem členských států je nejasnost porušení právní normy. Státy se tedy brání tím, že k porušení norem práva EU došlo z důvodu nejistoty a nejasnosti ohledně obsahu normy práva EU. Přestože Soudní dvůr v minulosti tento argument zcela nevyvracel,³⁵⁹ lze nyní s určitostí říct, že členské státy jsou povinny využít všech prostředků včetně soudních k tomu, aby si ujasnily obsah svých závazků. Zajímavé v této souvislosti je, že jedním z těchto nástrojů je právě i samo řízení pro nesplnění povinností dle čl. 258 SFEU, což potvrdil Soudní dvůr, když připomněl, že toto řízení umožňuje určit přesný rozsah povinností členských států, zejména v případě různosti výkladu a je založeno na objektivním zjištění nedodržování povinností, které členskému státu ukládá.³⁶⁰ Toto řízení je tedy čistě objektivní a nezáleží na tom, zda lze pochybení členského státu považovat za omluvitelné či nikoliv. Výše uvedené však může vést a občas vede k tvrdosti uplatňování práva EU ze strany Komise, kdy tato může dle svého uvážení stíhat i taková pochybení, která by mohla být například v posuzování soukromoprávních sporů ospravedlněna z důvodu omluvitelného omylu či legitimního očekávání. Tato někdy přílišná horlivost Komise při vymáhání práva EU, která je často kritizována ze strany členských států, se stala předmětem kritiky i ze strany generální advokátky Sharpston.³⁶¹ Ve svém kritickém doslovu sice generální advokátka s odkazem na latinskou zásadu *dura lex, sed lex* seznala, že Litva porušila právo EU chybnou transpozicí směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/83/ES ze dne 6. listopadu 2001 o kodexu Společenství týkající se humánních léčivých přípravků. Nicméně poté si neodpustila kritiku rozhodnutí Komise zahájit řízení, kdy doslova uvedla, že *chování Litvy je na protipólu toho, co by bylo závažným, zjevným a zavrženíhodným nesplněním jejích povinností. Naopak, přístupující stát, který správně provedl část acquis Unie před svým přistoupením*

³⁵⁷ Horspool M., *European Union Law*, Oxford University Press, New York, 2006, str. 234

³⁵⁸ Rozsudek C - 114/02 Komise v. Francie, bod 11

³⁵⁹ k tomu viz např. Simons, D., *Komunitární právní řád*, Praha, ASPI, 2005, str. 654

³⁶⁰ C - 385/02 Komise v. Itálie, bod 40

³⁶¹ Stanovisko generální advokátky Sharpston ve věci C - 350/08 Komise v. Litva

*a postupoval při používání a dodržování tohoto acquis ve skutečnosti, jako by již byl členským státem, by se měl obvykle dočkat spíše pochvaly než kritiky.*³⁶²

S výše uvedeným argumentem souvisí i otázka, zda je možno i minimální porušení práva EU postihovat v rámci řízení pro porušení Smluv, neboli zda je možno se bránit tím, že uvedené pochybení mělo jen minimální dopad na veřejné a soukromé zájmy. Nicméně i tento argument *de minimis*, který se uplatňuje například v rámci posuzování pravidel v oblasti soutěžního práva dle čl. 101 SFEU, Soud obecně odmítl.³⁶³ Toto lze dokumentovat na příkladu Dánska, které bylo žalováno za nesplnění povinností plynoucích ze směrnice o kvalitě vod ke koupání, tedy té směrnice, jejíž nerespektování vedlo k odsouzení Španělska k finanční sankci (blíže viz kapitola 4.5.1.3). Jak Soudní dvůr sám v případě uznal, pochybení Dánska spočívající v pochybení pouze u 0,2% oblastí ke koupání z celkového počtu 1300, bylo jen velmi omezené a mělo zanedbatelný praktický dopad. Nicméně vzhledem k tomu, že řízení pro porušení Smluv je svou povahou objektivní, lze konstatovat porušení práva EU bez ohledu na četnost a rozsah namítaných skutečností.³⁶⁴ Z uvedeného nicméně, dle mého názoru, neplyne, že jakékoliv i jen jednotlivé pochybení práva EU může vést k odsuzujícímu rozsudku v rámci řízení pro porušení Smluv. V této souvislosti je totiž třeba odlišit, jakého pochybení se členský stát dopustil. V případě, kdy se bude jednat o chybnou či neprovedenou transpozici směrnice, tak lze obecný závěr o neuplatnění pravidla *de minimis* použít. Nicméně složitější je otázka zejména u pochybení moci soudní a poté při porušení spočívajícím v nesouladné správní praxi. V případě těchto porušení je totiž dle judikatury Soudní dvora třeba předložení důkazů zvláštní povahy, aby bylo možno doložit a popsat vytýkanou praxi správních či soudních orgánů. Je tedy třeba, aby tato pochybení nabyla určité obecnosti a trvalosti jak potvrdil Soudní dvůr, když stanovil, že *pokud jednání státu spočívající ve správní praxi, která není v souladu s požadavky práva Společenství, může zakládat nesplnění povinnosti ve smyslu článku 226 ES, je třeba, aby tato správní praxe měla určitý stupeň stálosti a obecnosti.*³⁶⁵ Obdobné závěry uvedl i generální advokát Geelhoed ve věci C – 129/00 Komise v. Itálie ohledně porušení práva EU ze strany moci soudní, kdy uvedl, že je třeba

³⁶² Stanovisko generální advokátky Sharpston ve věci C – 350/08 Komise v. Litva, bod 157

³⁶³ Viz např. rozsudek C – 43/97 Komise v. Itálie, bod 8

³⁶⁴ Rozsudek C – 226/01 Komise v. Dánsko, body 31 a 32

³⁶⁵ Rozsudek C – 287/03 Komise v. Belgie, bod 23 a judikatura tam uvedená.

rozlišovat, zda se jedná o jedno izolované pochybení soudu či o strukturální problém.³⁶⁶ Nicméně tento závěr poněkud relativizuje rozsudek Soudu ve věci C – 154/08 Komise v. Španělsko (bližší viz kapitola 4.1.1.1).

Konečně se členské státy snaží uplatňovat výhradu založenou na tom, že i jiný členský stát či přímo orgán Evropské unie také porušil právo EU. V tomto případě se tedy jedná o promítnutí obecné zásady mezinárodního práva legálně pozastavit plnění závazků ve vztahu k tomu subjektu, který nedodrží své vlastní závazky.³⁶⁷ Tato zásada vzájemnosti je běžně uplatňována v mezinárodním právu veřejném a byla i kodifikována v ustanovení čl. 60 Vídeňské úmluvy o smluvním právu.³⁶⁸ Nicméně Soudní dvůr se ve své judikatuře vyslovil proti použití zásady reciprocity, a to zcela ve shodě s tím, co judikoval ohledně zvláštní povahy práva EU. Jak plyne již z rozhodnutí ve věci 26/62 N. V. Algemene Transport-en Expeditie Onderneming van Gend & Loos, představuje právo EU nový právní řád mezinárodního práva, v jehož prospěch státy omezily, byť ve vymezených oblastech, svá suverénní práva a jehož subjekty nejsou jen členské státy, ale rovněž jejich příslušníci. Jedná se tedy o specifický právní systém. Nadto i v mezinárodním právu je možné, že nebude uvedená obecná zásada vzájemnosti uplatněna, pokud mezinárodní smlouva upravuje zvláštní postup v případě porušení této smlouvy.³⁶⁹ Není tedy možno hájit se například tím, že i ostatní členské státy porušují pravidla v oblasti rybolovu, nebo že Rada nesplnila svou povinnost upravit organizaci společného trhu s mlékem.³⁷⁰ Kromě toho lze argument, že ostatní členské státy se rovněž dopouští nerespektování unijních závazků odmítnout s odkazem na volnost Komise v rozhodování, která pochybení bude stíhat a která nikoliv. Soudní dvůr v této souvislosti uvedl, že v systému stanoveném článkem 258 SFEU disponuje Komise diskreční pravomocí k podání žaloby pro nesplnění povinnosti a Soudnímu dvoru nepřísluší posuzovat vhodnost jejího výkonu a členský stát se v každém případě nemůže odvolávat na zásadu reciprocity a poukazovat na případné nedodržení Smlouvy jiným členským státem, aby tak odůvodnil nesplnění vlastní povinnosti.³⁷¹

³⁶⁶ Stanovisko generálního advokáta Geelhoeda ve věci C – 129/00 Komise v. Itálie, bod 64

³⁶⁷ Simons, D., Komunitární právní řád, Praha, ASPI, 2005, str. 648

³⁶⁸ Uveřejněna pod č. 15/1988 Sb.

³⁶⁹ Blíže k otázce ukončení platnosti či suspendování smlouvy v mezinárodním právu viz např. Potočný M., Ondřej J., Mezinárodní právo veřejné – zvláštní část, Praha, C.H.Beck, 2002, str. 202

³⁷⁰ Horspool M., European Union Law, Oxford University Press, New York, 2006, str. 235

³⁷¹ Rozsudek C – 266/03 Komise v. Lucembursko, bod 35

4.2.3.2.2 Úspěšné obhajoby

Jednou z mála vyvíňujících skutečností, které Soud ve své judikatuře uznal, je existence *force majeure*. Tato kategorie tak kryje vnější okolnosti, které byly vyvolány nezávisle na vůli osoby a jeví se neodvratitelnými i přes využití náležité péče.³⁷² Tyto okolnosti činí uskutečnění cílů nemožným či nadmíru obtížným. Nicméně i k této výjimce se Soudní dvůr staví velmi zdrženlivě. Tak například Soud neuznal tento důvod za situace, kdy se belgická vláda bránila tímto argumentem v případě nemožnosti přijmout změnu legislativy v době, kdy došlo k rozpuštění parlamentu a vláda z důvodu ústavně zakotvené zásady rozdělení pravomocí ve státě nemohla tento akt přijmout.³⁷³ Soud v této věci velmi stručně judikoval, že odpovědnost státu nastává bez ohledu na to, který orgán státu se svou činností nebo nečinností porušení práva dopustil, a to i v případě orgánů ústavně nezávislých.³⁷⁴ Na druhou stranu Soudní dvůr argument vyšší moci připustil ve sporu mezi Komisí a Itálií, který se týkal neposkytnutí statistických dat ohledně přepravy zboží po silnicích. Obranu Itálie, že data nebylo možno poskytnout z důvodu bombového útoku na datové centrum, nicméně Soudní dvůr neuznal. Jakkoliv Soud obecně připustil, že takováto skutečnost může zakládat *force majeure*, v daném případě byla Itálie stejně odsouzena. Soud totiž doplnil, že taková okolnost jako je bombový útok může neposkytnutí požadovaných údajů ospravedlnit pouze po nějakou dobu. Avšak pokračování v pochybení po dobu více než čtyř let nepředstavovalo dle Soudního dvora dobu přiměřenou k nápravě této situace.³⁷⁵ Dále Soudní dvůr připustil použití této obhajoby v rámci zjednodušeného postupu v rámci řízení pro porušení Smluv dle čl. 108 SFEU. V oblasti státní podpory tak za splnění přísných podmínek, zejména co se týče nepředvídatelnosti povahy obtíží a řádné a loajální spolupráce s Komisí ze strany členského státu na odstranění těchto potíží, lze tento argument použít v případech nemožnosti vymoci protiprávně udělené veřejné podpory.³⁷⁶

Dále se členské státy snaží uplatňovat námitku protiprávnosti, k tomu, aby ospravedlnily svá pochybení, například za situace, kdy mají za to, že byla porušena

³⁷² Rozsudek 70/86 Komise v Řecku, bod 8

³⁷³ Wolf S., Briefcase on European Community Law, Cavendish Publishing, London, 1999, str. 16

³⁷⁴ Rozsudek 77/69 Komise v. Belgie, bod 15

³⁷⁵ Rozsudek 101/84 Komise v. Itálie

³⁷⁶ Simons, D., Komunitární právní řád, Praha, ASPI, 2005, str. 654

zásada subsidiarity a právní úprava měla zůstat ve sféře pravomocí členských států.³⁷⁷ I tuto námitku Soudní dvůr v zásadě odmítá, a to s logickým poukazem na ustanovení čl. 263 SFEU upravující žalobu na neplatnost. Soud přesvědčivě stanovil, že mimo postup prostřednictvím žaloby na neplatnost nemůže členský stát kritizovat legalitu aktu práva EU, který se ve vztahu k tomuto státu stal konečným. Je ustálenou judikaturou, že se členský stát nemůže užitečně dovolávat protiprávnosti směrnice nebo rozhodnutí, jehož je adresátem, jako důvodu obrany vůči žalobě pro nesplnění povinnosti založené na porušení práva vyplývajícího z tohoto rozhodnutí nebo směrnice.³⁷⁸ Z výše uvedeného odkazu na použití postupu upravujícího žalobu na neplatnost však vyplývají možné důsledky, které by výjimečně umožňovaly uvedený argument použít. Jedním z nich je namítaná nicotnost aktu, který členský stát údajně porušil.³⁷⁹ V takovém případě by měl být totiž tento akt zbaven veškerého právního základu.³⁸⁰ Druhá varianta může nastat v případě, že členský stát napadá platnost rozhodnutí.³⁸¹ V takovém případě by totiž mohl Soudní dvůr přijmout námitku protiprávnosti za předpokladu, že ji uplatní členský stát, který nebyl adresátem tohoto rozhodnutí.³⁸²

Konečně je vhodné se zmínit ještě o jednom argumentu členských států, kterým by zatím pouze teoreticky bylo možné ospravedlnit nesplnění povinností plynoucích z práva EU.³⁸³ Jde o možnost uplatňovat výhrady etického a náboženského charakteru k odůvodnění nesplnění povinností vyplývajících ze směrnice. Otázka, zda je možno se bránit s poukazem na povinnost respektovat etické a náboženské důvody, které by ospravedlnily existenci vnitrostátních ustanovení v rozporu s právem EU, vyvstala ve sporu mezi Komisí a Polskem ve věci C – 165/08. Předmětem sporu byla chybná transpozice směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/18/ES ze dne 12. března 2001 o záměrném uvolňování geneticky modifikovaných organismů do životního prostředí a o zrušení směrnice Rady 90/220/EHS. Tato směrnice upravuje uvádění organismů se záměrně a úmyslně pozměněným genetickým materiálem na trh. Výše uvedené aktivity však jsou ze strany části veřejnosti vnímány velmi nelibě, což

³⁷⁷ Rozsudek C – 53/05 Komise v. Portugalsko, bod 29

³⁷⁸ Rozsudek C – 194/01 Komise v. Rakousko, bod 41

³⁷⁹ k otázce nicotnosti právního aktu EU viz např. C – 137/92 Komise v. BASF

³⁸⁰ Simons, D., Komunitární právní řád, Praha, ASPI, 2005, str. 651

³⁸¹ Viz např. rozsudek 226/87 Komise v. Řecko

³⁸² Craig P., De Búrca G., EU Law: text, cases and materials, Oxford University Press, New York, 2008, str. 450

³⁸³ Prete L., Infringement proceedings, příspěvek uveřejněný v rámci konference: Litigating European Union Law, ERA, Trier, 23. září 2010

vede i k neochotě členských států tuto směrnici plně a včas transponovat. Nejdále došel tento spor v případě Francie, která z obavy před demonstracemi a ničením polí s takto upravenými rostlinami tak dlouho otálela s provedením směrnice, až ji za to Soudní dvůr odsoudil k paušální pokutě ve výši 10 000 000 € (blíže viz dále rozebraný rozsudek ve věci C – 121/07 Komise v. Francie). Obavy předneslo Soudnímu dvoru i Polsko, které uplatňovalo, že z důvodu strachu před poškozením životního prostředí a lidského zdraví se polská veřejnost, která přikládá prvořadý význam křesťanským a katolickým hodnotám, staví ostře proti geneticky modifikovaným organizmům. Polská územní vojvodství dokonce přijala rezoluce prohlašující nechuť k povolování pěstování geneticky modifikovaných rostlin na svém území.³⁸⁴ Soudní dvůr nejprve připomněl právě s odkazem na uvedený rozsudek dle čl. 260 SFEU vůči Francii, že zpochybnění potřeby přijetí harmonizačního opatření nelze zdůvodňovat názorem části veřejného mínění, a že se členský stát nemůže odvolávat na aplikační potíže, včetně potíží souvisejících s odporem jednotlivců, aby tak odůvodnil nesplnění povinností plynoucích z práva EU. Nicméně dále se Soud nevyjádřil k otázce, za jakých podmínek mohou členské státy uplatňovat argumenty etického a náboženského charakteru k odůvodnění svého pochybení. Soud tento argument přímo nevyloučil, pouze ho odmítl použít v tomto konkrétním případě, protože Polsko dostatečně neprokázalo, že rozporné vnitrostátní předpisy sledují právě tyto uvedené cíle.³⁸⁵ V tomto konkrétním případě tedy Soudní dvůr rozhodl, že Polsko zavedením zákazu volného oběhu geneticky modifikovaných rostlin nesplnilo povinnosti vyplývající z uvedené směrnice. Do budoucna však bude na posouzení Soudu, zda připustí výhradu členských států ospravedlňující jejich pochybení z náboženských či etických důvodů, kdy tuto alternativu Soudní dvůr zcela nezavrhl.

S tímto posledním bodem rovněž souvisí uplatňování výjimek přímo zakotvených v právu EU. Soudní dvůr tak musí v každém jednotlivém případě zkoumat výhrady členských států založené na uplatnění v právu EU zakotvených excepčních klauzulí.³⁸⁶

Pokud členský stát neodstraní namítané porušení práva EU v rámci administrativní fáze řízení pro porušení Smluv a řízení z rozhodnutí Komise přejde do

³⁸⁴ Rozsudek C – 165/08 Komise v. Polsko, body 54 a 58

³⁸⁵ Rozsudek C – 165/08 Komise v. Polsko, bod 52

³⁸⁶ Viz např. ustanovení čl. 36, 52 či 346 SFEU

stádia před Soudním dvorem, tak toto řízení zpravidla končí, přes veškeré snahy o obhajobu ze strany členských států, odsuzujícím rozsudkem vůči členskému státu.³⁸⁷ V takovém případě rozsudek Soudního dvora zní například tak, že dotčený členský stát tím, že nepřijal opatření či naopak uplatňuje určitý předpis, nesplnil povinnosti vyplývající z určitého ustanovení práva EU. Samozřejmě může řízení o žalobě na nerespektování práva EU skončit i zamítnutím této žaloby, a to zejména v případech, kdy Komise neunesla své důkazní břemeno, či může Komise vzít svou žalobu zpět dle čl. 77 Jednacího řádu Soudního dvora, což po zaslání vyjádření druhého účastníka řízení vede k ukončení řízení a vyškrtnutí věci z rejstříku. Současně Soudní dvůr rozhodne o náhradě nákladů řízení, a to ve shodě s ustanovením čl. 69 Jednacího řádu Soudního dvora, kdy náklady nese ten účastník řízení, který neměl ve věci úspěch. Nicméně ve sporech mezi Komisí a členskými státy zpravidla platí nepsané pravidlo, že si vzájemně tyto subjekty náhradu nákladů řízení nehradí. Z uvedeného tedy plyne, že ač Soudní dvůr formálně uloží náhradu nákladů řízení, tak ve skutečnosti k žádné platbě nedochází. Tento úzus se aplikuje i v případě České republiky, kdy tedy z rozsudků dle čl. 258 SFEU vůči České republice skutečně nevyplývají žádné přímé finanční sankce. Nicméně, jak bude uvedeno dále, účinky rozsudku Soudního dvora stanovícího nesplnění povinností vyplývajících z práva EU mohou mít dalekosáhlé důsledky, a to i finančního charakteru.

4.2.3.3 Účinky rozsudku Soudního dvora

Ze statistik Komise pravidelně uveřejňovaných ve výročních zprávách o kontrole uplatňování práva EU vyplývá, že drtivou většinu spisů, které Komise vyšetřuje s ohledem na možné nesplnění povinností, se daří uzavřít ještě před podáním žaloby k Soudnímu dvoru. Většinu namítaných porušení práva EU se tedy podaří členským státům odstranit nejpozději do ukončení administrativní fáze řízení. Pokud však členský stát nadále zachovává protiprávní stav, je Komise oprávněna předložit věc Soudnímu dvoru. V případě, že se tak stane, končí zpravidla toto řízení rozsudkem

³⁸⁷ Viz Výroční zpráva Soudního dvora za rok 2009, str. 93, dostupné z WWW: http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2010-05/ra09_stat_cour_final_cs.pdf, [dostupnost ověřena dne 21. 1. 2011]

v neprospěch členského státu. Z výroční zprávy Soudního dvora za rok 2009³⁸⁸ vyplývá, že Komise má v těchto sporech tradičně úspěšnost výrazně nad 90 %. To je samozřejmě do značné míry dáno i tím, že Komise ve shodě se svou vysokou mírou diskrece může uvážit nejen to, zda je třeba dovést věc k rozsudku Soudního dvora, ale i to, jaké šance má na úspěch ve věci. Komise tedy není povinna stíhat všechna pochybení a s případnou žalobou může vyčkávat i velmi dlouhou dobu, než se rozhodne stát zažalovat.

Nyní je vhodné se zaměřit na účinky rozsudku Soudního dvora, kterým Soud stanoví, že členský stát nesplnil povinnosti, které pro něj vyplývají ze Smluv.³⁸⁹ Jak plyne ze znění Smlouvy, rozsudek pouze autoritativně ověřuje nesplnění unijních závazků, kdy Soud svým rozhodnutím neukládá žádné konkrétní povinnosti ani neruší rozporné vnitrostátní ustanovení. Jedná se tedy rozsudek svou povahou deklaratorní. Toto Soudní dvůr potvrdil již ve své velmi rané době v rozsudku Humblet, který je mimo jiné zajímavý i tím, že se jedná o jeden z prvních rozsudků, ve kterých Soudní dvůr připustil povinnost členského státu nahradit jednotlivci škodu, která mu v důsledku takového pochybení vznikla.³⁹⁰ V tomto řízení, které se týkalo sporu mezi úředníkem ESÚO a Belgií ohledně výpočtu daně z příjmů, totiž pan Humblet namítal, že ochrana jeho práv zakotvených v Protokolu o výsadách a imunitách by byla neúčinná, kdyby se Soudní dvůr omezil na pouhé konstatování porušení práva bez toho, aby byl oprávněn zrušit protiprávní opatření přijaté Belgií a nařídil Belgii náhradu škody.³⁹¹ Soudní dvůr jasně stanovil, že nemá pravomoc přímo zasahovat do legislativy či administrativy členských států a měnit či rušit opatření přijatá na národní úrovni. Tím dal Soudní dvůr jasně najevo respekt k rozdělení pravomocí mezi orgány Unie a členskými státy a jejich institucionální a procesní autonomii, kdy Soudní dvůr není v roli soudu federálního, který by byl oprávněn rušit či měnit rozpornou právní úpravu.³⁹² Rozsudek Soudního dvora tedy pouze autoritativně stanoví, že členský stát svou činností či nečinností nesplnil povinnosti vyplývající z práva EU, kdy Soudní dvůr nemá pravomoc dotčená vnitrostátní ustanovení rušit či měnit. Nicméně *de facto* se uvedené konstatování blíží

³⁸⁸ Výroční zpráva Soudního dvora za rok 2009, str. 93, dostupné z WWW: http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2010-05/ra09_stat_cour_final_cs.pdf [dostupnost ověřena dne 30. 1. 2011]

³⁸⁹ čl. 260 odst. 1 SFEU

³⁹⁰ Rozsudek 6/60 Humblet

³⁹¹ Viz výše

³⁹² Simons D., Komunitární právní řád, Praha, ASPI, 2005, str. 675

svými dopady zrušení takového rozporného aktu, neboť orgány členského státu nemohou toto ustanovení dále aplikovat a případné jeho další použití by bylo protiprávní.³⁹³

Rozsudek Soudního dvora tedy pouze určuje pochybení členského státu, kdy je na uvážení členského státu, jakou akci k odstranění tohoto porušení práva EU zvolí. Soud rovněž v zásadě nespecifikuje, jaká opatření by měl členský stát přijmout k vyhovění rozsudku.³⁹⁴ Smlouva o fungování EU pouze stanoví, že členský stát je povinen přijmout ta opatření, která z rozsudku vyplývají. Tento závazek lze obecně vyčíst i z čl. 4 odst. 3 SEU, který zakotvuje zásadu loajální spolupráce Unie a členských států. Povinnost vyhovět rozsudku vyplývá rovněž ze samotného cíle celého řízení pro porušení Smluv, kterým je dosažení eliminace porušení práva EU a jeho následků, a to jak minulých, tak budoucích.³⁹⁵ V důsledku toho je členský stát nejen povinen ustát v porušování práva EU, ale i aktivně konat k odstranění protiprávního stavu.

Primární právo EU však nestanoví žádnou lhůtu, kterou má členský stát ke splnění povinností plynoucích ze Smlouvy a potvrzených rozsudkem Soudního dvora. Na tuto skutečnost reagoval Soudní dvůr ve své judikatuře, kdy stanovil, že činnosti vedoucí k odstranění protiprávního stavu a splnění rozsudku musí být zahájeny neprodleně a ukončeny co nejdříve je to možné. Členský stát je povinen zahájit kroky nutné ke splnění rozsudku v co nejkratší době, která nemůže přesáhnout lhůtu nutnou k přijetí opatření nezbytných k nápravě. Je zřejmé, že mnoho pochybení, zejména způsobená zákonodárnou činností, není možno odstranit okamžitě a náprava může trvat značnou dobu. Zdá se tedy být příliš tvrdé požadovat po členských státech neprodlené odstranění protiprávního stavu. Nicméně jak plyne z judikatury Soudního dvora vztahující se k řízení pro nerespektování rozsudku, bere Soudní dvůr v potaz při určování výše sankce dobu již od vynesení prvního rozsudku bez toho, aby dal členskému státu určitý časový prostor ke splnění jeho povinností. Jak Soud lakonicky potvrdil, nelze členskému státu poskytnout takovou lhůtu, neboť Smlouva neopravňuje Soudní dvůr poskytnout státu časový prostor k vyhovění rozsudku.³⁹⁶ V této otázce se

³⁹³ Lasok P, Millett T, Howard A, *Judicial control in the EU: procedures and principles*, Richmond Law & Tax, 2004, str. 42

³⁹⁴ k výjimečným případům, kdy Soudní dvůr v rámci rozsudku i upřesnil některé jeho dopady viz Simons D., *Komunitární právní řád*, Praha, ASPI, 2005, str. 676

³⁹⁵ Rozsudek 70/72 Komise v. Itálie, bod 13

³⁹⁶ Rozsudek C – 473/93 Komise v. Lucembursko, bod 52

tedy Soudní dvůr zachoval, na rozdíl od jiných oblastí práva EU, velmi striktně, kdy nedovodil ze Smlouvy existenci doby odkladu, jakkoliv je zřejmé, že i splnění závazků tak rychle, jak jen je to možné, stále vyžaduje alespoň určitý časový prostor. Toho si je koneckonců vědoma i Komise, která při výpočtu doby trvání porušení práva EU bere tuto, byť minimální dobu, v potaz (blíže viz kapitola 4.5.1.2).³⁹⁷

Další otázkou spojenou s rozsudkem Soudního dvora stanovícím porušení práva EU je případné omezení časových účinků rozsudku. Vzhledem ke skutečnosti, že Soudní dvůr svým rozsudkem toliko konstatuje nerespektování práva EU, nastávají účinky rozsudku deklarujícího porušení práva *ex tunc*.³⁹⁸ Členský stát je tak povinen odstranit protiprávní stav zpětně k okamžiku, kdy k porušení došlo. Jak bude dále uvedeno, je členský stát nucen dostát této své povinnosti i přesto, že tím může ovlivnit postavení třetích osob v dobré víře nebo tím poruší obecné zásady legitimního očekávání a právní jistoty. Veškeré vnitrostátní normy, které například znemožňují odstranění důsledků Soudním dvorem konstatovaného protiprávního stavu stanovením promlčecí doby, je třeba s ohledem na požadavek plné účinnosti norem práva EU na daný případ nepoužít.³⁹⁹ Výše uvedené tak může mít pro členské státy dalekosáhlé finanční důsledky, a to zejména v oblastech daňového či pracovního práva. Není tedy pravdou, jak je někdy zjednodušeně uváděno, že rozhodnutí Soudního dvora v řízení pro porušení Smluv není pro členské státy spojeno, vyjma povinnosti hradit náhradu nákladů řízení, s finančními důsledky.⁴⁰⁰ Pro ilustraci, o jaké částky se může jednat, lze na tomto místě uvést řízení o předběžné otázce ve věci C – 475/03 Banca Popolare di Cremona, které se týkalo souladu vnitrostátní italské právní úpravy upravující regionální daň z výrobních činností s požadavky šesté směrnice o DPH. V tomto případě představovala dotčená vybraná částka na dani neuvěřitelných 120 miliard €, což byl možná i jeden z důvodů, proč Soudní dvůr nakonec neshledal nesoulad vnitrostátní

³⁹⁷ Rozsudek C – 177/04 Komise v. Francie, bod 69

³⁹⁸ Prete L., Smulders B., The Coming Age of Infringement Proceedings, Common Market Law Review, č. 47, 2010, str. 48

³⁹⁹ Zemánek, J., Řízení o porušení Smlouvy ES členským státem, Právní rozhledy – příloha Evropské právo, 2003, č. 12, str. 4

⁴⁰⁰ Nicméně dle ustálené praxe členské státy a Komise vzájemně nepožadují uhrazení nákladů řízení, takže k hrazení těchto částek ve skutečnosti nedochází.

právní úpravy s čl. 33 šesté směrnice o DPH. Nadto by byl členský stát v takovém případě povinen platit i úroky.⁴⁰¹

Z výše uvedených důvodů se členské státy snaží s poukazem na riziko závažných hospodářských dopadů případného odsuzujícího rozsudku Soudního dvora žádat o omezení časových účinků rozsudku Soudního dvora i v rámci řízení o porušení Smluv. V této souvislosti je třeba zmínit, že Smlouva o fungování EU neobsahuje u tohoto typu řízení ustanovení obdobné čl. 264 odst. 2, které umožňuje Soudu v případě rozhodnutí o neplatnosti aktu Unie uvedeného v čl. 263 SFEU určit, které účinky neplatného aktu jsou nadále považovány za zachované. Nicméně tuto možnost Soudní dvůr připustil i v rámci dalšího typu řízení, které může vést pro členský stát ke značným finančním následkům, tedy v řízení o předběžné otázce. V rámci rozhodování o předběžné otázce totiž Soud objasňuje a upřesňuje význam a dosah ustanovení tak, jak mělo být chápáno a používáno od okamžiku jeho vstupu v platnost.⁴⁰² V rámci rozhodování o předběžné otázce tedy Soudní dvůr výjimečně připustil, že je možné za použití obecné zásady právní jistoty, která je vlastní právnímu řádu EU, omezit možnost dotčených osob dovolávat se ustanovení, které Soud vyložil s cílem zpochybnit právní vztahy založené v dobré víře.⁴⁰³ Je tedy otázkou, zda je možno tuto judikaturu Soudního dvora použít analogicky i na řízení o porušení Smluv, kde rovněž Smlouva o takové možnosti mlčí? Judikatura Soudního dvora v této oblasti zatím není zcela zřejmá a i názory v odborné literatuře se liší. Možnost analogického použití závěrů z rozsudku C – 292/04 Meilicke týkajícího se prekluzivní povahy žádosti o omezení časových účinků rozhodnutí o předběžné otázce připouští například Petrлік, který má za to, že tato judikatura je *per analogiam* použitelná i na ostatní rozsudky Soudu.⁴⁰⁴ Naproti tomu dle Waldhoffa, v zásadě nemůže v rámci rozhodování o porušení práva EU členským státem vůbec vyvstat otázka zpětného účinku rozsudku, a to z důvodu deklaratorní povahy takového rozsudku, kdy v tomto rozsudku nelze stanovit závaznou lhůtu či uložit povinnost zpětně napravit důsledky porušení práva EU.⁴⁰⁵

⁴⁰¹ Čl. 11 nařízení Rady č. 1150/2000 ze dne 22. května 2000, kterým se provádí rozhodnutí 94/728/ES, Euratom o systému vlastních zdrojů Společenství

⁴⁰² Rozsudek C – 292/04 Meilicke, bod 34

⁴⁰³ Rozsudek C – 104/98 Buchner, bod 39

⁴⁰⁴ Petrлік D., Konec bezstarostného porušování komunitárního práva v Evropě? Aneb ke zpřísnění režimu dohledu nad jeho dodržováním členskými státy, Právní rozhledy, 2007, č. 13, str. 475

⁴⁰⁵ Waldhoff CH., Recent developments relating to the retroactive effect of decisions of the ECJ, Common Market Law Review, 2009, č. 46, str. 181

Přestože Soudní dvůr v rámci rozhodování o porušení povinností vyplývajících z práva EU ze strany členského státu bere otázku časového omezení účinků rozsudku v úvahu, doposud nikdy tuto výjimečnou možnost neaplikoval.⁴⁰⁶ Soudní dvůr však tuto variantu nikdy zcela nevyloučil a nechává si v této oblasti prostor případně upřesnit svou judikaturu v budoucnu. Judikatura Soudu ohledně této problematiky je postavena na čistě hypotetickém připuštění této možnosti. To dokazuje jeden z novějších rozsudků vůči Řecku ve věci C – 178/05. Jádrem sporu zde byla chybná transpozice směrnice Rady 69/335/EHS ze dne 17. července 1969 o nepřímých daních z kapitálových vkladů. Řecko tento zvláštní druh nepřímé daně, která se v České republice nevyskytuje, totiž uplatňovalo i na přenesení sídla společnosti v rámci Unie, pokud dotyčná společnost nepodléhala dani z kapitálu v členském státě původu a naopak osvobozovalo od této daně zemědělská družstva a námořní sdružení. Otázka omezení časových účinků rozsudku byla v této věci velmi aktuální zejména z důvodu, že od doby notifikace příslušného rozporného vnitrostátního předpisu Komisi a zahájení řízení pro porušení Smluv uplynulo 18 let, kdy Řecko mohlo být po celou dobu v dobré víře, že směrnicí provedlo správně.⁴⁰⁷ Případné žádosti o vrácení vybraných částek by tak dle Řecka a intervenujícího Španělska mohly Řecku způsobit závažné hospodářské škody. Soudní dvůr, stejně jako generální advokátka, obecně připustil, že pokud rozsudek v rámci řízení pro porušení Smluv vyvolá pro členský stát důsledek, který jde nad rámec prostého určení nesplnění povinností, může toto za určitých podmínek být důvodem pro časové omezení účinku takového rozsudku. V této souvislosti Soudní dvůr uvedl, že pokud by bylo možno dojít k závěru, že účinky rozsudku v rámci řízení pro porušení Smluv mají stejné účinky jako rozhodnutí o předběžné otázce, což by ospravedlňovalo z důvodu právní jistoty omezení jejich časových účinků, tak by bylo nicméně třeba splnění stejných podmínek, jaké Soudní dvůr judikoval v rámci rozhodování o předběžné otázce.⁴⁰⁸ Těmito podmínkami jsou dobrá víra zúčastněných a riziko závažných obtíží.^{409,410} v konkrétním řízení však Řecko, dle názoru Soudního dvora,

⁴⁰⁶ Z dřívější judikatury Soudního dvora např. C – 35/97 Komise v. Francie, C – 426/98 Komise v. Řecko či C – 359/97 Komise v. Velká Británie

⁴⁰⁷ Stanovisko generální advokátky Kokott ve věci C – 178/05 Komise v. Řecko, bod 83

⁴⁰⁸ Rozsudek C – 178/05 Komise v. Řecko, bod 67

⁴⁰⁹ Rozsudek C – 402/03 Bilka, bod 51

⁴¹⁰ Blíže k otázce omezení časových účinků rozsudku o předběžné otázce viz Waldhoff CH., Recent developments relating to the retroactive effect of decisions of the ECJ, Common Market Law Review, 2009, č. 46, str. 173 - 190

neprokázalo splnění druhé z uvedených podmínek, kdy nepředložilo dostatečné argumenty prokazující existenci rizika závažných hospodářských dopadů.

Je tedy otázkou do budoucna, jaké důsledky pro členský stát musí rozhodnutí o porušení povinností vyplývajících z práva EU dle čl. 258 SFEU vyvolat, aby to přimělo Soudní dvůr konečně rozhodnout o možnosti analogického použití judikatury rozvinuté v rámci řízení o předběžné otázce ohledně výjimečného omezení časových účinků rozsudku. Vůdčími rozsudky v této oblasti zřejmě budou, stejně jako je tomu u řízení o předběžné otázce, zejména daňové spory, které jsou zpravidla spojeny s hrozbou navrácení velkých finančních částek. Lze tedy jen spekulovat, zda by např. otázka italské regionální daně z výrobních družstev, ve které se jednalo o částku 120 miliard €⁴¹¹ či slevy na dani pouze u dividend vyplacených společnostmi usazenými v Německu,⁴¹² donutila Soudní dvůr opustit prozatím pouze hypotetické závěry ohledně užití tohoto institutu i v řízení o porušení Smluv.

Dalším sporným bodem, kterým je nezbytné se zabývat, je určení subjektů, vůči kterým rozsudek Soudního dvora působí. Je tedy otázkou, zda se účinky rozsudku vyčerpávají splněním povinností členským státem či zda přetrvávají nepřímě i vůči ostatním členským státům či orgánům EU. Dále je vhodné se zastavit u možných dopadů rozsudku konstatujícího porušení práva EU na právní postavení třetích osob.

Jak vyplývá ze znění čl. 260 SFEU a výše uvedeného chápání státu jako celku v judikatuře Soudního dvora, zavazuje rozsudek konstatující nesplnění unijních závazků bezprostředně všechny dotčené národní orgány. Takový rozsudek tedy pro členský stát znamená, že soudní i správní orgány tohoto členského státu nemohou nadále zachovávat protiprávní stav a tyto jsou povinny přijmout veškerá opatření pro usnadnění uplatnění plného účinku práva EU.⁴¹³ Veškeré dotčené instituce v členském státě tedy musí zajistit s ohledem na své pravomoci splnění povinností plynoucích z rozsudku.⁴¹⁴

Nicméně tento rozsudek svou autoritou *res iudicata* působí i navenek. Toto řízení totiž, jak bylo uvedeno výše, neslouží pouze k prostému konstatování porušení práva EU. Z rozsudku Soudního dvora, zejména v rámci tzv. Věcných řízení, rovněž vyplývá výklad ustanovení práva EU, pokud jde o jeho smysl a působnost.⁴¹⁵ Komise

⁴¹¹ Rozsudek C – 475/03 Banca popolare di Cremona

⁴¹² Rozsudek C – 292/04 Meilicke

⁴¹³ Stanovisko generálního advokáta Colomera ve věci C – 397/01 a C – 403/01 Pfeiffer, bod 29

⁴¹⁴ Rozsudek 314/81, 315/81, 316/81 a 83/82 Waterkeyn, bod 14

⁴¹⁵ Simons, D., Komunitární právní řád, Praha, ASPI, 2005, str. 682

tedy může a často zahajuje toto řízení i za účelem objasnění výkladových rozporů ohledně povinností vyplývajících pro členský stát z práva EU.⁴¹⁶ Příklady řízení pro porušení Smluv, které mají primárně za cíl zajistit jednotný výklad a uplatňování obecného ustanovení práva EU, lze nalézt například v oblasti daně z přidané hodnoty. Vzhledem ke skutečnosti, že ustanovení k harmonizaci předpisů v oblasti daní z obrátu jsou přijímána Radou zvláštním postupem po konzultaci s Evropským parlamentem a Hospodářským a sociálním výborem jednomyslně,⁴¹⁷ stává se, že výsledný text je příliš obecným kompromisem, jehož výklad se Komise snaží ujednotit až v rámci řízení pro porušení Smluv. Jako příklad může sloužit řízení zahájené z důvodů nejednotné aplikace výjimky ze směrnice Rady 2006/112/ES ze dne 28. listopadu 2006 o společném systému daně z přidané hodnoty umožňující považovat za jednu osobu povinnou k dani osoby, které jsou usazeny na území členského státu a které jsou úzce propojeny finančními, hospodářskými a organizačními vazbami. Tuto výjimku známou jako VAT Grouping využilo celkem šestnáct států, kdy proti sedmi z nich je v současné době vedeno řízení pro porušení práva EU. Komise k této problematice vydala v roce 2009 sdělení o možnosti seskupení pro účely DPH, kde mimo jiné uvedla, že dle jejího názoru se může stát členem skupiny pouze osoba povinná k dani.⁴¹⁸ Tento názor však, s ohledem na obecné ustanovení směrnice hovořící toliko o osobě bez bližšího vymezení, nesdílí v Nizozemsku, Irsku, Finsku, Spojeném království, České republice a v Dánsku, kdy tyto státy umožňují, aby byly do skupiny pro účely DPH zahrnuty i osoby nepovinné k dani.⁴¹⁹ Protože se nepodařilo tuto otázku vyřešit jednáním v orgánech Rady, ani v rámci předsoudní fáze řízení pro porušení Smluv, rozhodla Komise předložit tuto věc Soudnímu dvoru. Rozsudek Soudního dvora v rámci řízení pro porušení Smluv tedy působí *erga omnes* a Soudem provedený výklad je závazný jak pro ostatní členské státy, tak pro samotné orgány EU. V těchto jeho účincích je tedy možné výklad poskytnutý Soudem přirovnat co do závaznosti k rozhodnutí o předběžné otázce dle čl. 267 SFEU.

⁴¹⁶ Rozsudek C – 191/95 Komise v. Německo, bod 45

⁴¹⁷ Čl. 113 SFEU

⁴¹⁸ Tiskové sdělení Komise ze dne 2. června 2009 č. IP/09/1078, dostupné z WWW: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/09/1078&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>, [dostupnost ověřena dne 8. 2. 2010]

⁴¹⁹ Tiskové sdělení Komise ze dne 24. června 2010 č. IP/10/795, dostupné z WWW: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/10/795&format=HTML&aged=0&language=cs>, [dostupnost ověřena dne 8. 2. 2010]

Rozsudek Soudního dvora v rámci rozhodování o porušení práva EU může rovněž negativně ovlivnit právní postavení třetích osob například tím, že na základě takového rozhodnutí by měl členský stát zrušit smlouvy, které uzavřel v rozporu s pravidly pro zadávání veřejných zakázek či odebrat stavební povolení vydané bez nezbytného posouzení vlivů stavby na životní prostředí. Tato povinnost obecně vyplývá z požadavku, aby členské státy přijaly všechna vhodná opatření nezbytná k odstranění porušení práva EU, kdy tomuto odstranění nelze klást jakékoli překážky. Jak je uvedeno dále v kapitole 4.2.3.2, nemůže se členský stát odvolávat na vnitrostátní problémy při provádění normy práva EU. To platí i pro ustanovení, zvyklosti nebo okolnosti jeho právního řádu.⁴²⁰ Je tedy vhodné se zabývat tím, zda tento požadavek, obecně vyplývající mimo jiné ze zásady loajální spolupráce dle čl. 4 odst. 3 SEU, může vést ke zhoršení právního postavení třetích osob, což může být v rozporu se zásadami právní jistoty a ochrany legitimního očekávání. Jak připomněl Soudní dvůr ve sporu mezi Komisí a Velkou Británií ohledně použití směrnice Rady 85/337/EHS ze dne 27. června 1985, o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí, vyplývá z judikatury Soudního dvora, „že i když zásady právní jistoty a legitimního očekávání vyžadují, aby ke zpětvzetí protiprávního aktu došlo v rozumné lhůtě a aby k němu bylo přihlédnuto v rozsahu, v němž se zúčastněná osoba mohla na legalitu aktu případně spoléhat, nic to nemění na tom, že takové zpětvzetí je v zásadě povoleno“.⁴²¹ Členské státy se tedy nemohou dovolávat uvedených zásad, aby tím zpochybnilly svou právní povinnost. V daných případech se totiž jedná o následek protiprávního jednání státu, a tak i právní postavení třetích osob vzniklo díky tomuto protiprávnímu konání státu. Tento stav, který je dle rozhodnutí Soudního dvora v rozporu s právem EU, je tedy třeba odstranit bez ohledu na zmíněné zásady. Výše uvedené tak může vést k tomu, že bude jedna nezákonnost napravena pomocí nezákonnosti druhé.⁴²² Toto lze dokumentovat na rozsudku Soudního dvora ve věci C – 503/04 Komise v. Německo. V této věci šlo o veřejné zakázky na odvod odpadních vod a svoz odpadu, které byly zadány v rozporu s požadavky směrnice Rady 92/50/EHS ze dne 18. června 1992 o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek na služby. Generální advokátka Trstenjak v této věci má za to, že je Německo, s ohledem na výše

⁴²⁰ Rozsudek C – 383/00 Komise v. Německo, bod 18

⁴²¹ Rozsudek C – 508/03 Komise v. Velká Británie, bod 68

⁴²² Komárek J., *Infringements in Application of Community Law: Some Problems and (Im)possible Solutions*, Review of European Administrative Law, 2007, ročník 0, č. 1, str. 92

uvedenou judikaturu Soudního dvora ohledně důsledků rozsudku Soudu v rámci rozhodování o porušení povinností vyplývajících z práva EU, povinno ukončit smlouvy s třetími osobami uzavřené v rozporu s právem EU. Pouze tak totiž dojde k odstranění protiprávního stavu a bude zajištěna plná účinnost unijního práva.⁴²³ Přestože, jak bylo uvedeno výše, nestanoví rozsudek Soudního dvora konkrétní opatření, které má členský stát vykonat k odstranění protiprávního stavu, vyplývá z takového rozsudku obecná povinnost přijmout veškerá opatření, která s sebou výkon rozsudku nese, a to včetně případného zpětného vypovězení už uzavřených smluv s třetími subjekty.⁴²⁴

Otázkou, která není v právu EU zcela jasně zodpovězena, však zůstává, jak má členský stát postupovat v případě, že není objektivně možné napravit veškeré minulé následky protiprávního chování státu a je možno odstranit pouze ty budoucí.⁴²⁵ Dle mého názoru má v takovém případě členský stát nadále povinnost uskutečnit všechny možné kroky k odčinění protiprávního stavu. Nicméně, s ohledem na absolutní nemožnost úplné nápravy, je možné si představit výjimečné uplatnění obhajoby z důvodu *vis maior*, tak jak to ostatně již Soudní dvůr připustil v řízeních o porušení Smluv dle čl. 108 SFEU v oblasti vracení veřejných podpor poskytnutých v rozporu s právem EU.⁴²⁶ Jakkoliv je v této oblasti judikatura Soudního dvora dosud ne zcela ustálená a vztahuje se v drtivé většině případů toliko na vracení neoprávněně udělených veřejných podpor, lze, dle mého názoru, výše uvedené závěry ohledně negativního zásahu do práv třetích osob vztáhnout na řízení o porušení smluv jako celek.

Právní postavení třetích osob však může do značné míry ovlivnit rozsudek Soudního dvora i pozitivně. Jakkoliv není účelem řízení pro porušení Smluv přijmout rozhodnutí, kterým by se přiznávala práva jednotlivcům, a toto řízení nezakládá těmto osobám žádný přímý právní vztah,⁴²⁷ může hrát rozsudek Soudního dvora konstatující nesplnění povinností vyplývajících z práva EU důležitou roli při stanovení základu pro uplatnění odpovědnosti členského státu za škodu. Jak totiž vyplývá už z rozsudku *Brasserie du pêcheur a Factorame*, bude porušení práva EU, které přetrvává navzdory rozsudku Soudního dvora konstatujícího porušení závazků vyplývajících z unijního

⁴²³ Stanovisko generální advokátky Trstenjak ve věci C – 503/04 Komise v Německo, bod 75

⁴²⁴ Rozsudek C – 126/03 Komise v. Německo, bod 26

⁴²⁵ Rozsudek 7/72 Komise v. Německo, bod 13

⁴²⁶ Viz např. rozsudek C – 232/05 Komise v. Francie, bod 70

⁴²⁷ Stanovisko generálního advokáta Madura ve věci C – 141/02 Komise v. max.mobil Telekommunikation Service, bod 31

práva, vždy považováno za dostatečně závažné, což je nezbytným předpokladem k přiznání náhrady škody, kterou jednotlivec utrpěl v souvislosti s porušením práva EU ze strany členského státu (blíže viz kapitola 3.1).⁴²⁸ Tohoto důsledku rozhodnutí si je vědom i Soudní dvůr, kdy potvrdil, že zájem na pokračování v řízení může existovat i přesto, že členský stát odstraní protiprávní stav po lhůtě stanovené v odůvodněném stanovisku. Tímto zájmem na pokračování v žalobě je právě ono stanovení základu pro uplatnění odpovědnosti členského státu vůči těm, kterým z tohoto nesplnění povinnosti plynou práva.⁴²⁹ Členské státy by tedy měly být připraveny na to, že se v případě vynesení odsuzujícího rozsudku vystavují riziku individuálních žalob jednotlivců na náhradu škody za podmínek stanovených v judikatuře Soudního dvora, kdy toto může být pro ně spojeno se znatelnými finančními následky. Na tomto místě je vhodné ještě zopakovat, že konstatování porušení Smluv není podmínkou nezbytnou ke vzniku odpovědnosti státu za škodu a jednotlivec se může úspěšně domáhat náhrady škody i bez existence takového rozsudku Soudního dvora.

Konečně je vhodné se alespoň stručně zmínit o vzájemném vztahu řízení dle čl. 258 SFEU a případném následném vykonávacím řízení dle čl. 260 odst. 2 SFEU. Jak bylo již zmíněno výše, zakládá rozsudek Soudního dvora konstatující porušení práva EU překážku věci pravomocně rozsouzené, která se vztahuje ke skutkovým a právním otázkám, které byly skutečně nebo nutně rozhodnuty předmětným rozsudkem.⁴³⁰ Je tedy pak otázkou, zda Komise v případě přetrvávajícího pochybení musí postupovat dle ustanovení čl. 260 odst. 2 SFEU, nebo může znovu zahájit pro stejné pochybení řízení dle čl. 258 SFEU. Tato otázka vyvstala ve sporu mezi Komisí a Lucemburskem, který se týkal nesplnění požadavků vyplývajících ze směrnice Rady 91/676/EHS ze dne 12. prosince 1991 o ochraně vod před znečištěním dusičnany ze zemědělských zdrojů.⁴³¹ V tomto řízení, které je rovněž zajímavé vysokým počtem intervenujících subjektů, kde se vedle jedenácti členských států vyjadřoval i Evropský parlament, Lucembursko namítalo, že žaloba je nepřipustná z důvodu porušení čl. 258 SFEU. Dle jeho názoru totiž žalobní důvody Komise částečně odpovídají těm, za které již bylo Lucembursko odsouzeno ve věci C – 266/00 Komise v. Lucembursko. Takový postup je tedy dle názoru Lucemburska v rozporu se zásadami *res iudicata* a *ne bis in idem*.

⁴²⁸ Rozsudek ve spojených věcech C – 46/93 a C – 48/93 Brasserie du pêcheur SA a Factorame, bod 57

⁴²⁹ Rozsudek C – 168/03 Komise v. Španělsko, bod 24

⁴³⁰ Rozsudek C – 462/05 Komise v. Španělsko, bod 23

⁴³¹ Rozsudek C – 526/08 Komise v. Lucembursko

Pokud jde o zásadu překážky věci již rozsouzené, Soudní dvůr potvrdil její význam v právním řádu Evropské Unie a členských států pro stabilitu práva a právních vztahů, stejně jako řádný výkon spravedlnosti, a to s odkazem na judikaturu Soudního dvora v rámci řízení o předběžné otázce, která právě tento institut částečně relativizovala.^{432, 433} Tato zásada se tedy, ohledně skutkových a právních otázek rozhodnutých v dotčeném řízení, vztahuje i na rozsudky v rámci řízení o porušení práva EU. Nicméně zajímavější je uplatnění zásady *ne bis in idem*, ke které se Soudní dvůr v uvedeném sporu věcně nevyjádřil, neboť v dané věci konstatoval neexistenci totožnosti z hlediska skutkového a právního tohoto řízení a rozsudku C – 266/00 Komise v. Lucembursko. Soudní dvůr však možnost dovolávat se této zásady výslovně nevyločil.⁴³⁴ Více se tímto institutem zabývala Komise a poté zejména generální advokátka Kokkot ve svém stanovisku k této věci. Dle názoru Komise se tato zásada na řízení pro porušení Smluv nevztahuje, neboť se v tomto případě nejedná o sankční řízení správní či trestní povahy. Proti použití této zásady se staví i generální advokátka Kokkot, a to s poukazem na zvláštní povahu řízení pro nerespektování rozsudku Soudního dvora. Toto vykonávací řízení má totiž za cíl zajistit urychlené splnění povinností stanovených v prvním rozsudku Soudu. Nejedná se tedy svou povahou o sankci trestní. Cílem tohoto postihu je donucení členského státu k vyhovění rozsudku, kdy dle názoru generální advokátky lze tyto sankce za účelem výkonu dotčeného titulu opakovat bez toho, aby tím byla narušena zásada zakazující uložit za stejné protiprávní jednání sankci vícekrát.⁴³⁵

Výše uvedené lze tedy shrnout tak, že zásada *res iudicata* brání Komisi zahájit řízení pro porušení práva EU v případě, že bude v daných věcech existovat naprostá shoda, co se týče právních a skutkových okolností případu. Naproti tomu k otázce užití zásady *ne bis in idem* se Soudní dvůr zatím jasně nevyslovil. Nicméně dle zvláštní povahy řízení pro nerespektování rozsudku lze spíše argumentovat proti jejímu použití v rámci tohoto řízení.

⁴³² Rozsudek C – 526/08 Komise v. Lucembursko, bod 26 odkazující mimo jiné na rozsudky C – 234/04 Kapferer, C – 2/08 Fallimento či C – 224/01 Köbler

⁴³³ Blíže k otázce věci rozhodnuté v právu EU viz např. Bříza P., Právní jistota vs. princip efektivity, aneb používá *res iudicata* v komunitárním právu ochrany?, *Jurisprudence*, 2005, č. 7, str. 20 - 27

⁴³⁴ Rozsudek C – 526/08 Komise v. Lucembursko, bod 36

⁴³⁵ Stanovisko generální advokátky Kokkot ve věci C – 526/08 Komise v. Lucembursko, body 28 a 33

Na závěr této části bych rád zdůraznil, že dalším a zřejmě nejvýraznějším důsledkem vynesení rozsudku Soudního dvora, kterým je konstatováno nesplnění povinností vyplývajících z práva EU, je možnost zahájení řízení dle čl. 260 odst. 2 SFEU, tedy sankčního řízení pro nerespektování rozsudku Soudu. Tomuto tématu se však budu věnovat samostatně v kapitole 4.5.1.

4.3 Zrychlené postupy

Smlouva o fungování Evropské unie upravuje v určitých oblastech odchylný režim, který představuje výjimku ze standardního průběhu řízení pro porušení Smluv. Pro tyto postupy je typické, že se uplatňují pouze v některých přesně vymezených oblastech a umožňují Komisi či členským státům předložit spor Soudnímu dvoru přímo, bez toho, aby bylo třeba absolvovat administrativní fázi řízení pro porušení Smluv. Má se totiž za to, že ke komunikaci mezi Komisí a členským státem došlo v rámci jiné specifické procedury.

První takové ustanovení ve SFEU nalezneme v čl. 108, který zakotvuje oprávnění Komise v oblasti dohledu nad poskytováním veřejné podpory státem nebo ze státních prostředků. Pokud Komise zjistí, že došlo k poskytnutí podpory neslučitelné s vnitřním trhem, vydá rozhodnutí, ve kterém stanoví povinnost poskytnutí takové podpory zrušit nebo změnit.⁴³⁶ Nicméně pokud se členský stát nepodrobí tomuto rozhodnutí, které je na rozdíl od odůvodněného stanoviska možno napadnout žalobou na neplatnost dle čl. 263 SFEU, může Komise a dokonce i jiný zainteresovaný členský stát předložit věc přímo Soudnímu dvoru.⁴³⁷ Dle této specifické právní úpravy tak zcela odpadá předsoudní fáze řízení pro porušení Smluv, kdy tato je *de facto* nahrazena samotným průběhem zkoumání udělených veřejných podpor.

Další odchylku umožňující Komisi či členskému státu předložit věc přímo Soudnímu dvoru zakotvuje čl. 114 SFEU týkající se sbližování právních předpisů. Dle tohoto článku jsou členské státy oprávněny ponechat si a v uvedených případech i zavést ze závažných důvodů jako jsou např. Veřejná mravnost, veřejný pořádek či ochrana zdraví vnitrostátní právní předpisy i navzdory přijetí harmonizačních opatření Unie. Tyto vnitrostátní předpisy jsou pak ve lhůtě šesti měsíců zkoumány Komisí, zda neslouží jako prostředek svévolné diskriminace či omezování obchodu mezi členskými

⁴³⁶ Ustanovení čl. 108 odst. 2 Smlouvy o fungování EU

⁴³⁷ Např. rozsudek 156/77 Komise v. Belgie

státy. Toto prověřování je tak právě přezkumem, který nahrazuje činnost Komise v předsoudní fázi řízení o porušení Smluv, což vede k oprávnění Komise či jakéhokoliv členského státu předložit Soudnímu dvoru žalobu, pokud má žalobce za to, že členský stát zneužívá oprávnění stanovená v tomto článku Smlouvy. Členský stát tak odchýlně od čl. 258 SFEU není povinen předkládat věc před podáním žaloby Komisi.

Posledním ustanovením ve Smlouvě o fungování EU, které upravuje možnost urychleného předložení věci Soudnímu dvoru k rozhodnutí o nesplnění povinností vyplývajících z práva EU, je čl. 348 SFEU. Tento postup připadá v úvahu, pokud je členský stát nucen z důvodu vážných vnitřních nepokojů ohrožujících veřejný pořádek či z důvodu války či hrozby války, přijmout opatření k ochraně své bezpečnosti, udržení míru či mezinárodní bezpečnosti. I v tomto případě Smlouva předvídá vzájemné konzultace s ostatními členskými státy či přezkum Komise. Tato procedura byla do současné doby použita pouze v jednom případě, a to ve věci C – 120/98 Komise v. Řecko. V tomto sporu Řecko zavedlo v roce 1994 jednostranná opatření zabraňující obchodu, zejména prostřednictvím města Thessaloniki, se zbožím pocházejícím či přicházejícím z bývalé Jugoslávské republiky Makedonie. Důvod, proč Řecko pocíťovalo ohrožení své bezpečnosti, spočíval v prohlášeních představitelů Makedonie ohledně obnovení jednotné Makedonie. Tak například byly tištěny knihy či mapy, které zahrnovaly i řecká území, jako např. právě město Thessaloniki, s názvy ještě z dob Osmanské říše s odůvodněním, že tato území tvoří jednotné národnostně a geograficky propojené území náležející Makedonii.⁴³⁸

Výše byla tedy popsána ta ustanovení Smlouvy, která zakotvují zvláštní zrychlenou proceduru v rámci řízení pro porušení Smluv, která se vyznačuje absencí předsoudní fáze řízení. Dle těchto ustanovení se má za to, že je členskému státu poskytnut dostatečný časový prostor k obhajobě v rámci řízení předvídaného v uvedených specifických oblastech. Tyto zrychlené procedury jsou tedy modifikací postupu v rámci řízení pro porušení Smluv za účelem jeho urychlení.

4.4 Řízení dle čl. 259 SFEU

Kromě obecné pravomoci Komise dohlížet na dodržování práva EU zakotvuje SFEU i oprávnění členských států podat žalobu na jiný členský stát, který se dle názoru

⁴³⁸ Usnesení Soudního dvora ve věci C – 120/94 Komise v. Řecko, bod 8

žalujícího dopouští nerespektování práva EU. Tuto možnost zakotvuje ustanovení čl. 259 SFEU.⁴³⁹ Pro svou politickou citlivost se však jedná o velmi zřídka využívaný nástroj k zajištění řádného dodržování práva EU. Členské státy jsou si vědomy, že případné podání žaloby by mohlo mít za následek protireakci žalovaného státu rovněž v podobě podání žaloby pro nerespektování jiného ustanovení práva EU. Protože ani jeden členský stát si nemůže být jist, že v žádné oblasti neporušuje unijní pravidla, řídí se členské státy při využívání tohoto institutu biblickým „ty, kdož si bez viny, první hodí kamenem“ či latinským výrokem *nemo nostrum sine culpa est*. Proto se členské státy zpravidla uchylují k informování Komise o domnělém pochybení jiného členského státu, která pak sama iniciuje standardní řízení dle čl. 258 SFEU. Takto byl například v devadesátých letech minulého století řešen spor mezi Velkou Británií a Francií týkající se zákazu vstupu britského hovězího na francouzský trh. Návazně na informaci Velké Británie, že zvažuje zahájení řízení pro porušení Smluv proti Francii, Komise sama zahájila řízení dle čl. 258 SFEU.⁴⁴⁰ Následně bylo počínání Francie shledáno v rozporu s právem EU v rozsudku Soudního dvora ve věci C – 1/00 Komise v. Francie, kde Velká Británie vystupovala jako vedlejší účastník na podporu stanoviska Komise. Z výše uvedeného vyplývá, že rozsudků vydaných na základě čl. 259 SFEU je velmi málo⁴⁴¹ a většina sporů mezi členskými státy se vyřeší ještě před podáním žaloby. A i v případech, že dojde k podání žaloby a vynesení rozsudku Soudního dvora, jen výjimečně je členský stát odsouzen pro nerespektování unijního práva.

Podání žaloby Soudním dvorem rovněž předchází administrativní fáze řízení před Komisí, která je obdobná řízení dle čl. 258 SFEU. Hlavní rozdíl u tohoto typu řízení je to, že Komise v řízení vystupuje spíše v roli nestranného mediátora, který zajišťuje, aby v rámci kontradiktorního řízení mezi členskými státy bylo umožněno stranám předložit písemná a ústní vyjádření. Na rozdíl od písemně probíhající administrativní fáze řízení před Komisí dle čl. 258 SFEU, v případě sporu mezi dvěma členskými státy Komise zpravidla svolá i ústní jednání, kde vyslechne zástupce obou

⁴³⁹ Čl. 259 SFEU stanoví, že: „Má-li členský stát za to, že jiný členský stát nesplnil povinnost, která pro něj vyplývá ze Smluv, může věc předložit Soudnímu dvoru Evropské unie. Dříve než členský stát podá proti jinému členskému státu žalobu pro údajné nesplnění povinnosti, která pro něj vyplývá ze Smluv, předloží věc Komisi. Komise vydá odůvodněné stanovisko poté, co umožní zúčastněným státům, aby si navzájem předložily písemná i ústní vyjádření. Nevydá-li Komise takové stanovisko ve lhůtě tří měsíců ode dne, kdy jí věc byla předložena, může být věc předložena Soudnímu dvoru Evropské unie i bez stanoviska Komise.“

⁴⁴⁰ Fairhurst J., *Law of the European Union*, Harlow, Pearson Education, 2010, 7. vydání, str. 216

⁴⁴¹ Např. rozsudky Soudního dvora ve věcech 141/78 Francie v. Velká Británie či C – 388/95 Belgie v. Španělsko

členských států. Komise poté vydá odůvodněné stanovisko, ve kterém prezentuje svůj názor na údajné porušení práva EU. Vzhledem ke skutečnosti, že z ustanovení čl. 259 SFEU vyplývá obecné oprávnění členského státu podat žalobu na jiný členský stát, není rozhodující, zda se Komise ve svém odůvodněném stanovisku ztotožní s tvrzeními členského státu iniciujícího řízení či nikoliv.⁴⁴² Je tedy možné podat žalobu i v případě, že se Komise domnívá, že v projednávané věci nedošlo k žádnému porušení unijního práva. Tak kupříkladu v níže uvedeném soudním sporu ve věci C – 346/10 Maďarsko v. Slovensko byla žaloba podána i přesto, že Komise neshledala žádné pochybení Slovenska při aplikaci práva EU ve vztahu k návštěvě presidenta Sólyoma.⁴⁴³

Členský stát je oprávněn podat žalobu i bez odůvodněného stanoviska Komise za předpokladu, že jej Komise nevydá ve lhůtě tří měsíců ode dne předložení věci Komisi. Například ve věci C – 145/04 Španělsko v. Velká Británie Komise úmyslně nevydala odůvodněné stanovisko, a to s ohledem na citlivost této bilaterální otázky týkající se volebního práva osob majících bydliště na Gibraltar a vyzvala strany ke smírnému řešení věci.⁴⁴⁴ Vydání odůvodněného stanoviska či uplynutí uvedené lhůty tři měsíců je tak formálním předpokladem pro přípustnost žaloby. Pokud je tato podmínka splněna, může se členský stát u Soudního dvora domáhat toho, aby Soud stanovil, že činnost či nečinnost druhého členského státu byla porušením požadavků vyplývajících z práva EU. Rozsudek Soudního dvora v řízení dle čl. 259 SFEU je obdobně jako u řízení iniciovaného Komisí toliko deklaratorní, kdy Soudní dvůr určuje, že členský stát porušil právo EU.⁴⁴⁵ Za takové situace připadá do úvahy i možné následné řízení pro nerespektování takového rozsudku Soudního dvora dle ustanovení čl. 260 odst. 2 SFEU, nicméně k tomuto zatím nikdy v historii nedošlo.

Nejnovějším a pro Českou republiku rovněž velmi zajímavým přírůstkem do soudních sporů zahájených dle čl. 259 SFEU je žaloba podaná dne 8. července 2010 Maďarskou republikou na Slovensko pod č. C – 364/10. Maďarsko se rozhodlo využít tohoto ojedinělého nástroje k tomu, aby pohnalo Slovensko před spravedlnost za nedodržení ustanovení směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES ze dne

⁴⁴² Steiner J., Woods L., EU Law, New York, Oxford University Press, 2009, 10. vydání, str. 271

⁴⁴³ Viz zpráva maďarské tiskové agentury MIT dostupná z WWW: <http://mti.hu/english/article/486029> [dostupnost ověřena dne 5. 3. 2011]

⁴⁴⁴ Stanovisko generálního advokáta Tizzano ve věci C - 145/04 Španělsko v. Velká Británie a C – 300/04 Eman a Sevinger, bod 38

⁴⁴⁵ Ojedinělým zástupcem odsuzujícího rozsudku dle čl. 259 SFEU je řízení ve věci 141/78 Francie v. Velká Británie týkající se použití rybářských sítí v severovýchodním Atlantiku.

29. dubna 2004 o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, když prezidentovi Maďarské republiky Lászlóovi Sólyomovi, který se měl v Komárně účastnit odhalení sochy zakladatele uherského státu krále Štěpána I. Svatého, s odvoláním na uvedenou směrnici nepovolilo vstup na své území. Dle názoru Slovenska se totiž jednalo o vědomou provokaci, neboť návštěva byla naplánována na 21. srpna, tedy den výročí okupace Československa vojsky Varšavské smlouvy, kdy se této invaze v roce 1968 účastnila také maďarská armáda. Slovensko na základě ustanovení kapitoly VI uvedené směrnice rozhodlo o zákazu vstupu maďarského prezidenta na své území, a to s poukazem na možná omezení práva vstupu z důvodů veřejného pořádku a veřejné bezpečnosti. Nicméně přesto je podle mého názoru zřejmé z prohlášení představitelů Slovenska, že motivace k zamezení vstupu byla ryze politické povahy. Koneckonců výše uvedené potvrzuje i reakce premiéra Fica, který tři dny před podáním žaloby k Soudu odhalil v Komárně sousoší Cyrila a Metoděje. Komise v rámci předsoudní fáze řízení zastávala názor, že Slovensko právo EU svým rozhodnutím neporušilo, neboť na daný případ se mají aplikovat normy práva mezinárodního a nikoliv dotčená směrnice. V této souvislosti je vhodné upozornit na to, že směrnice takové omezení pro hlavy států neobsahuje a ve smyslu čl. 3 se vztahuje na všechny občany unie, tedy osoby, které jsou příslušníkem některého členského státu.

Přestože jen zlomek podaných žalob dle čl. 259 SFEU skončí vynesetím odsuzujícího rozsudku Soudního dvora a většinu sporů se podaří vyřešit před tímto odsuzujícím rozsudkem, je sama skutečnost, že byla žaloba podána politováníhodná a jistě nepřispěje k dobrým sousedským vztahům těchto zemí.

Z výše uvedeného vyplývá, že praktický význam zakotvení možnosti členského státu zahájit řízení o porušení práva EU vůči jinému členskému státu je s ohledem na politické konsekvence takového kroku velmi omezený. V praxi členské státy volí raději více diplomatickou cestu za pomoci podnětu Komisi, aby ta postupovala běžným postupem dle čl. 258 SFEU. Variantou pak je vedlejší účastenství členského státu v rámci řízení o porušení práva EU iniciovaného Komisí ve shodě s ustanovením čl. 40 Statutu Soudního dvora.

4.5 Sankční řízení dle čl. 260 SFEU

Přestože samotné řízení pro porušení Smluv představuje prostředek poslední instance, který by měl být využíván zejména v případech, kdy jiné nástroje ať politické či právní povahy nevedly k odstranění protiprávního stavu, lze v rámci tohoto řízení identifikovat rovněž krajní opatření, a to možnost uložení sankce dle čl. 260 SFEU. Toto stádium řízení tak nastupuje jako *ultima ratio* pouze za předpokladu, že výše analyzovaná neformální, administrativní a ani soudní část řízení nevedla ke splnění povinností vyplývajících z práva EU. Jedná se tedy o samotný vrchol celé procedury a špičku ledovce, do které dospěje jen minimum případů. Nicméně rozsudky vydané dle čl. 260 odst. 2 SFEU jsou těmi nejzávažnějšími v rámci celého procesu, neboť případným uložením finanční sankce mohou vytvářet značný ekonomický a politický tlak na státy, aby řádně plnily své závazky z členství v Unii. Je tedy vhodné se zamyslet nad tím, jaký postih členským státům hrozí a kolik může nerespektování práva EU stát.⁴⁴⁶

V rámci této kapitoly se zaměřím na popis celé procedury, neboť se jedná v mezinárodním prostředí o specifický nástroj k sankcionování neplnění závazků plynoucích ze Smluv. Tato procedura představuje odklon od tradičních metod mezivládního řešení sporů cestou zejména vyjednávání k nadnárodnímu způsobu s vlastním efektivním nástrojem k zajištění jednotného uplatňování norem sjednaných v rámci tohoto společenství států.⁴⁴⁷ Zvláštní pozornost je rovněž třeba věnovat změnám, které za účelem zvýšení efektivity sankčního řízení a jeho zrychlení zavedla Lisabonská smlouva. Zatímco rozbor postupu v rámci řízení pro nerespektování rozsudku Soudního dvora lze provést návazně na v poslední době výrazně rozrůstající se judikaturu Soudu, v případě řízení pro nenotifikaci směrnice přijaté legislativním postupem tato judikatura zatím chybí. V tomto ohledu je tedy třeba prozatím vycházet zejména z dokumentů Komise, kdy dosažené závěry osvědčí až budoucí rozsudky Soudního dvora.

⁴⁴⁶ Neubauer J., Sankce za nerespektování rozsudku ESD o porušení práva ES, *Jurisprudence*, 2009, č. 2, str. 10

⁴⁴⁷ Steiner J., Woods L., *EU Law*, New York, Oxford University Press, 2009, 10. vydání, str. 268

4.5.1 Řízení pro nerespektování rozsudku Soudního dvora

Členský stát, který byl odsouzen Soudním dvorem v rámci řízení dle čl. 258 či 259 SFEU za porušení práva EU, je povinen, jak vyplývá ze znění čl. 260 odst. 1 SFEU, přijmout opatření, která z rozsudku vyplývají. Dle ustálené judikatury s ohledem na požadavek jednotného a okamžitého uplatňování práva EU, je třeba proces nápravy dokončit co nejdříve.⁴⁴⁸ Pokud členský stát včas neodstraní rozsudkem Soudního dvora potvrzené porušení závazků vyplývajících z práva EU, vystavuje se tím riziku zahájení sankčního řízení dle čl. 260 odst. 2 SFEU.⁴⁴⁹ Členský stát se v takovém případě dopouští vedle přetrvávajícího primárního porušení i nově sekundárního porušení čl. 260 odst. 1 SFEU, který je promítnutím zásady *res iudicatae*.⁴⁵⁰ Je však třeba mít na paměti, že se jedná o velmi řídký jev a jen malý počet případů vyžaduje další pokračování. V roce 2008 například nebyla Soudnímu dvoru předložena žádná žaloba dle čl. 260 SFEU a v roce 2009 tomu bylo ve dvou případech, což je v porovnání s rokem 2009, kdy bylo řešeno zhruba 2900 stížností a spisů na porušení práva EU, opravdu jen zlomek případů.⁴⁵¹

Tento nástroj k zajištění řádného uplatňování práva EU byl do Smluv začleněn až Maastrichtskou smlouvou,⁴⁵² a to s ohledem na zvyšující se počet nerespektování předchozích rozsudků Soudního dvora v osmdesátých letech minulého století.⁴⁵³ V období před zakotvením tohoto nástroje do primárního práva EU nebyla Komise oprávněna sankcionovat případné nevyhovění rozsudku Soudního dvora. Komise mohla toliko opětovně zahájit řízení o porušení Smluv dle tehdejšího čl. 169 Smlouvy o založení Evropského hospodářského společenství a požadovat určení, že členský stát porušil své povinnosti vyplývající z práva EU a zejména z čl. 171 Smlouvy tím, že nepřijal opatření, která vyplývají z rozsudku Soudního dvora. I tento případný druhý rozsudek měl toliko deklaratorní charakter a jedinou možnou finanční sankcí tak bylo

⁴⁴⁸ C – 278/01 Komise v. Španělsko, bod 27

⁴⁴⁹ Čl. 260 odst. 2 SFEU: „Má-li Komise za to, že dotýčný členský stát nepřijal opatření, která vyplývají z rozsudku Soudního dvora Evropské unie, může předložit věc Soudnímu dvoru Evropské unie poté, co poskytla tomuto státu příležitost se vyjádřit. Navrhne paušální částku nebo penále, jež je dotýčný členský stát povinen zaplatit, ve výši, kterou považuje za přiměřenou okolnostem.

Shledá-li Soudní dvůr Evropské unie, že dotýčný členský stát nevyhověl jeho rozsudku, může mu uložit zaplacení paušální částky nebo penále.

Článek 259 není tímto postupem dotčen.“

⁴⁵⁰ Simons, D., Komunitární právní řád, Praha, ASPI, 2005, str. 678

⁴⁵¹ 27. výroční zpráva Komise o kontrole uplatňování práva EU, KOM(2010) 538

⁴⁵² Smlouva o Evropské unii uveřejněna v Úředním věstníku pod č. 92/C 191/01

⁴⁵³ Kaczorowska A., European Union Law, Abingdon, Taylor & Francis, 2008, str. 396

odsouzení k náhradě nákladů řízení. Jako příklad takového rozsudku Soudního dvora lze uvést rozhodnutí z 13. července 1972 ve věci 48/71 Komise v. Itálie za nerespektování rozsudku ve věci 7/68 Komise v. Itálie týkajícího se progresivního zdanění vývozu zboží majícího uměleckou, historickou, archeologickou nebo etnografickou hodnotu do ostatních členských zemí ve smyslu čl. 37 italského zákona č. 1089 z 1. června 1939. Výše uvedená absence jakékoliv sankce pro členské státy byla velkou slabinou řízení pro porušení práva EU, která znesnadňovala dosažení zamýšleného cíle zajištění účinného uplatňování práva EU. Této mezery v právní úpravě si byl vědom i Soudní dvůr a tento nedostatek byl rovněž terčem kritiky v odborné literatuře.⁴⁵⁴

K zakotvení sankčního nástroje došlo až ke dni vstupu v platnost Smlouvy o EU dne 1. ledna 1993. Konečné znění nového čl. 171 (nyní čl. 260 SFEU) vycházelo z návrhu Velké Británie, která blíže rozvedla původní teze Soudního dvora. Původní návrh Velké Británie obsahoval úpravu dvou druhů sankcí, a to buď jednorázové pokuty, nebo periodické platby.⁴⁵⁵ Původně se tedy neuvažovalo o tom, že by bylo možno tyto dvě sankce uložit souběžně. Nicméně, jak bude uvedeno dále, Soudní dvůr v rozsudku C – 304/02 Komise v. Francie stanovil, že spojka „nebo“ může být chápána z lingvistického pohledu v alternativním nebo kumulativním smyslu, a tak s ohledem na cíl této právní úpravy nic nebrání použití obou druhů sankcí.⁴⁵⁶ Přestože tedy nově zakotvená právní úprava byla a stále zůstává velmi obecná a nijak blíže neupravuje okolnosti, za kterých je možno sankce uložit či jak se vypočte výše tohoto finančního postihu, pozměnila judikatura Soudního dvora i význam a chápání toho mála, co bylo ze znění Smlouvy zřejmé. Právě stručnost a extrémní vágnost⁴⁵⁷ úpravy obsažené v čl. 260 odst. 2 SFEU, která nedává dotčeným institucím žádné vodítko k výkonu tohoto nového sankčního nástroje, vedla postupem času k vytvoření zvláštního interinstitucionálního dialogu mezi Komisí a Soudním dvorem založeném zejména na relevantní judikatuře Soudního dvora a příslušných sdělení Komise.⁴⁵⁸ První sdělení Komise o použití

⁴⁵⁴ Prete L., Smulders B., The Coming Age of Infringement Proceedings, Common Market Law Review, č. 47, 2010, str. 49 a literatura tam uvedená.

⁴⁵⁵ Kilbey I., Financial penalties under article 228/2 EC: Excessive complexity, Common Market Law Review 44, 2007, str. 746

⁴⁵⁶ Viz bod 82 a 83 rozsudku Soudního dvora ve věci C – 304/02 Komise v. Francie

⁴⁵⁷ Stanovisko Generálního advokáta Colomera ve věci C – 387/97 Komise v. Řecko, bod 1

⁴⁵⁸ Smith M., Inter-institutional Dialogue and the Establishment of Enforcement Norms: A decade of Financial Penalties under Article 228 EC (now Article 260 TFEU), European Public Law 16, č. 4, 2010

původního čl. 171 SES vydala Komise v roce 1996.⁴⁵⁹ O rok později bylo přijato sdělení týkající se metody výpočtu výše penále.⁴⁶⁰ Následně byla tato sdělení nahrazena sdělením Komise o použití čl. 228 SES,⁴⁶¹ které bylo naposledy změněno sdělením Komise SEK (2010) 923, kterým se mění sdělení Evropské komise SEK (2005) 1658, které aktualizuje data, jež Komise využívá k výpočtu paušální pokuty a penále. V další analýze fungování tohoto sankčního mechanismu budu vycházet právě z rozboru dotčených sdělení Komise a pak zejména z odsuzujících rozsudků Soudního dvora dle čl. 260 odst. 2 SFEU. V této souvislosti je rovněž vhodné upozornit na to, že v posledních letech se počet těchto rozhodnutí výrazně zvýšil. Je tedy patrné, že Komise se snaží v rámci zajištění účinnější správy řízení pro porušení právních předpisů věnovat pozornost právě dodržování rozhodnutí Soudního dvora, kterým bylo konstatováno porušení práva EU. Tato politika Komise plně odpovídá prioritám, které si Komise vytyčila ve svém sdělení Evropa přinášející výsledky – uplatňování práva Společenství.⁴⁶²

4.5.1.1 Průběh řízení pro nerespektování rozsudku Soudního dvora

Toto svou povahou vykonávací řízení slouží k zajištění řádného splnění povinností uložených prvním rozsudkem, kterým je potvrzeno porušení práva EU. Samotný průběh řízení lze obdobně jako u řízení pro porušení Smluv dle čl. 258 a 259 SFEU rozdělit na předsoudní či správní část řízení vedenou Komisí a případné následné řízení před Soudním dvorem. Obecně lze uvést, že úpravu obsaženou v čl. 260 odst. 2 Smlouvy je možno chápat jako *lex specialis* k obecné úpravě obsažené v čl. 258 SFEU.⁴⁶³ V dalším tedy platí, že se použijí obdobné závěry jako u řízení pro porušení Smluv, pokud není uvedeno jinak. Komise i v tomto řízení vystupuje jako strážce řádného dodržování práva EU,⁴⁶⁴ který dohlíží na řádné plnění povinností uložených rozsudkem Soudního dvora. Před samotným formálním zahájením řízení Komise zpravidla po uplynutí lhůty dvou měsíců ode dne vynesení prvního rozsudku zašle členskému státu dopis se žádostí o sdělení, jaká opatření byla přijata ke splnění

⁴⁵⁹ Uveřejněno v Úředním věstníku pod č. C 242 dne 21. srpna 1996, s. 6

⁴⁶⁰ Uveřejněno v Úředním věstníku pod č. C 63 dne 28. února 1997, s. 2

⁴⁶¹ SEK(2005) 1658

⁴⁶² KOM(2007) 502, str. 8

⁴⁶³ Stanovisko generální advokátky Kokkot ve věci C – 526/08 Komise v. Lucembursko, bod 70

⁴⁶⁴ Čl. 17 SEU

rozsudku stanovícího porušení Smluv.⁴⁶⁵ Jak je uvedeno výše, nestanoví primární právo EU konkrétní lhůtu, kterou má členský stát ke splnění rozsudku Soudního dvora. Nicméně jak vyplývá z judikatury Soudního dvora, je členský stát povinen zahájit kroky nutné ke splnění rozsudku v co nejkratší době, která nemůže přesáhnout lhůtu nutnou k přijetí opatření nezbytných k nápravě.⁴⁶⁶ Pokud Komise není spokojena s odpovědí členského státu na tento dopis, či členský stát neodpoví vůbec, zahájí Komise s členským státem formální řízení pro nesplnění povinností vyplývajících z předchozího rozsudku Soudního dvora. Toto řízení před Komisí bylo až do přijetí Lisabonské smlouvy⁴⁶⁷ obdobné postupu dle čl. 258 SFEU. Nicméně dle nového znění čl. 260 odst. 2 SFEU má Komise toliko povinnost před předložením věci Soudnímu dvoru poskytnout členskému státu příležitost se vyjádřit.⁴⁶⁸ Administrativní část řízení má tedy nově na rozdíl od řízení dle čl. 258 SFEU pouze jednu část, kdy Komise nadále nebude vydávat v rámci tohoto řízení odůvodněné stanovisko.⁴⁶⁹ Nově tedy členský stát obdrží pouze jednu formální výzvu, ve které Komise žádá členský stát o vyjádření k namítanému nerespektování rozsudku a o jeho zaslání zpravidla ve lhůtě dvou měsíců ode dne obdržení dopisu. Stanovení lhůty je v tomto případě velmi důležité právě s ohledem na okamžik, ke kterému Soudní dvůr posuzuje existenci nesplnění povinnosti stanovené prvním rozsudkem Soudního dvora.⁴⁷⁰ Vzhledem k absenci fáze odůvodněného stanoviska je totiž nezbytné, aby ona výzva před podáním žaloby byla schopna plnit všechny funkce, které dle judikatury Soudního dvora má postup před zahájením řízení ať dle čl. 258, 259 či 260 SFEU zajistit. Je tedy třeba, aby byl před zahájením soudního řízení dán prostor členskému státu, aby odstranil namítané porušení. Dále musí být dána členskému státu možnost, aby mohl vykonat své právo obhajoby, s čímž rovněž souvisí požadavek na dostatečně podrobné vymezení sporu pro následné řízení před Soudním dvorem.⁴⁷¹ Z výše uvedeného tedy plyne, že je třeba, aby

⁴⁶⁵ Viz např. rozsudek ve věci C – 109/08 Komise v. Řecko, bod 7

⁴⁶⁶ Viz bod 14 rozsudku ve věci 169/87 Komise v. Francie

⁴⁶⁷ Lisabonská smlouva pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství, podepsaná v Lisabonu dne 13. prosince 2007 uveřejněna v Úředním věstníku pod č. C 306 dne 17. prosince 2007

⁴⁶⁸ Šlosarčík I., Reforma soudního systému EU podle Lisabonské smlouvy...a bez ní, Jurisprudence, 2008, č. 6, str. 24

⁴⁶⁹ Lenaerts K., The Enforcement of EU Law by the Commission and State Liability in Damages dosud nepublikováno, str. 5

⁴⁷⁰ Rozsudek ve věci C – 568/07 Komise v. Řecko, bod 24

⁴⁷¹ Rozsudek ve věci C – 362/01 Komise v. Irsko, bod 18

výzva obsahovala jasný popis toho, v čem Komise spatřuje nevyhovění rozsudku Soudního dvora a aby byla dána členskému státu dostatečná lhůta na odpověď a přípravu obhajoby.⁴⁷² Komise by tedy jak ve výzvě, tak v následné žalobě měla své výtky uvést dostatečně přesně a souvisle, aby bylo z uvedeného zřejmé, v jakém rozsahu bylo předchozímu rozsudku Soudu vyhověno či nikoliv.⁴⁷³ Následná žaloba k Soudnímu dvoru musí směřovat pouze na ta pochybení, která byla namítána již v předsoudní fázi řízení.⁴⁷⁴ Nicméně uvedený požadavek na přesný popis předmětu sporu nemůže jít tak daleko, že by byla vyžadovaná přesná shoda. Jak plyne z rozsudku Soudního dvora ve věci C-177/04 Komise v. Francie, nemůže Komise po ukončení postupu před zahájením soudního řízení již rozšířit či změnit předmět sporu. Naproti tomu je však oprávněna zúžit jeho předmět, neboť takové zúžení nemůže poškodit základní procesní záruky členských států.⁴⁷⁵ Toto řízení se týkalo vnitrostátní právní úpravy stanovící, že distributor vadného výrobku je v každém případě odpovědný stejně jako výrobce. Francie v řízení namítala, že Komise pozměnila svá návrhová žádání, když částečně vzala žalobu zpět v části, ve které požadovala, aby bylo určeno, že France nesplnila povinnosti vyplývající z rozsudku C – 52/00 Komise v. Francie týkající se souladu s článkem 7 a čl. 9 odst. 1 písm. b) směrnice 85/374. Tato skutečnost by tedy dle názoru Francie měla mít za následek nepřipustnost žaloby. Nicméně Soudní dvůr argumenty Francie nepřijal a stanovil, že Komise může omezit rozsah nesplnění povinnosti, jehož určení se podle článku 260 SFEU dožaduje, tak, aby zohlednila dílčí opatření přijatá ke splnění povinností v průběhu řízení pro nerespektování rozsudku. Tento rozsudek Soudního dvora tak zvýšil efektivitu řízení pro porušení Smluv, kdy je možno reagovat na případnou změnu okolností.⁴⁷⁶

Předsoudní fáze řízení je rovněž důležitá s ohledem na skutečnost, že rozhodným dnem pro posouzení nesplnění povinnosti dle čl. 260 SFEU je uplynutí lhůty stanovené dříve v odůvodněném stanovisku, nově tedy ve výzvě před podáním žaloby k Soudnímu dvoru. V případě, že členský stát neodstraní protiprávní stav do doby ukončení administrativní části řízení, může Komise předložit věc Soudnímu

⁴⁷² 293/85 Komise v. Belgie, bod 14

⁴⁷³ C – 457/07 Komise v. Portugalsko, bod 68

⁴⁷⁴ Viz například bod 17 rozsudku 157/91 Komise v. Holandsko.

⁴⁷⁵ Bod 41 rozsudku C - 177/04 Komise v. Francie

⁴⁷⁶ Biondi A., Maletic I, Recent Developments in Luxembourg: The Activities of the Community Courts in 2006, European Public Law, 2007, č. 4, str. 583

dvoru. To, zda a kdy Komise žalobu podá, je čistě na jejím uvážení. Co se týče diskrece Komise v tomto řízení, platí analogicky to, co je uvedeno u řízení dle čl. 258 SFEU. Obecně lze uvést, že samotná hrozba sankce a předložení sporu Soudnímu dvoru je pro členské státy dostatečnou motivací, a tak se většinu řízení zahájených dle čl. 260 odst. 2 SFEU podaří zastavit ještě před předložením věci Soudu. Komise ročně zahajuje průměrně zhruba 65 řízení pro nerespektování rozsudku, nicméně do fáze rozsudku Soudního dvora se jich dostane pouze zlomek, kdy celkový počet vynesených rozsudků založených na čl. 260 odst. 2 SFEU je pouze lehce přes deset (viz níže).⁴⁷⁷

Výše uvedená změna v podobě absence fáze odůvodněného stanoviska tedy zásadně změnila požadavky na obsah dříve vydávaného formálního upozornění dle čl. 260 SFEU, ve kterém musí být nově přesně vymezen předmět sporu, aby byla zajištěna řádná obhajoba členského státu. Nadto bude uplynutí lhůty v této výzvě rozhodné pro posouzení nesplnění povinností stanovených v prvním rozsudku Soudního dvora. S ohledem na tuto kvalitativní změnu se mi tedy z terminologického hlediska jeví vhodnější vyvarovat se nadále používání výrazu „druhé“ formální upozornění, aby byla zohledněna nová funkce a požadavky na tento dopis. Bude však až otázkou praxe, jaký výraz se zažije a bude používán, zda například výzva před podáním žaloby na uložení sankce či jen výzva, jak uvádí Komise.

V případě, že se Komise nespokojí s odpovědí členského státu na zasloupanou výzvu, může tato předložit věc podruhé Soudnímu dvoru. Stejně jako u řízení dle čl. 258 SFEU zde platí, že kdy a zda Komise tak učiní je čistě na jejím uvážení a Soudnímu dvoru nepřísluší toto oprávnění Komise hodnotit.⁴⁷⁸ Zasláním žaloby je zahájena soudní část řízení pro nerespektování rozsudku Soudního dvora, do které se samozřejmě dostane pouze omezená část zahájených řízení. Řízení před Soudním dvorem probíhá písemně a případně je konáno i ústní jednání. V průběhu řízení je na Komisi, která má důkazní břemeno, aby předložila dostatek informací o tom, v jakém rozsahu bylo vyhověno předchozímu rozsudku a o tom, v jakých oblastech, dle názoru Komise, porušení povinností stále přetrvává. Jedním z případů, kde Komise neunesla toto své důkazní břemeno, je rozsudek ve věci C – 457/07 Komise v. Portugalsko, kde Soudní dvůr stanovil, že Komise neposkytla tyto nezbytné informace o plnění rozsudku

⁴⁷⁷ Smith M., *Inter-institutional Dialogue and the Establishment of Enforcement Norms: A decade of Financial Penalties under Article 228 EC (now Article 260 TFEU)*, *European Public Law* 16, č. 4, str. 522

⁴⁷⁸ C – 383/00 Komise v. Německo, bod 19

a pouze se omezila na zopakování skutkových okolností vedoucích k vynesení prvního rozsudku a ani nevyvrátila tvrzení Portugalska, a proto byla žaloba zamítnuta.⁴⁷⁹ Pokud Komise důkazy k podpoře svých tvrzení předloží, tak je na členském státu, aby průkazným a podrobným způsobem tato tvrzení zpochybnil a přesvědčil Soudní dvůr o tom, že porušování práva již bylo odstraněno.⁴⁸⁰ Komise rovněž navrhne ve shodě s ustanovením čl. 260 odst. 2 SFEU paušální částku nebo penále, jež je dotýčný členský stát povinen zaplatit ve výši, kterou považuje za přiměřenou okolnostem. Soudnímu dvoru poté přísluší posoudit s ohledem na okolnosti daného případu, zda došlo k nerespektování jeho předchozího rozsudku či nikoliv a jaké peněžité sankce a v jaké výši mají být v takovém případě uloženy. Co se týče výše sankce, není Soud vázán návrhem Komise, který je dle Soudního dvora pouze užitečným referenčním základem.⁴⁸¹

4.5.1.2 Metoda výpočtu sankce

V případě, že se Komise rozhodne podat druhou žalobu k Soudnímu dvoru, navrhne uložení finanční sankce ve výši, kterou považuje za odpovídající vzhledem k povaze porušení práva EU. Jak bylo uvedeno výše, je Komise v průběhu celého řízení pro porušení Smluv nadána širokou diskrecí, není zde tedy nastavena ani žádná hranice této sankce. To jistě nevede k právní jistotě účastníků řízení a předvídatelnosti rozsudků Soudního dvora, proto se Komise rozhodla vydávat sdělení, ve kterých specifikuje kritéria výměry požadovaného finančního postihu. Tato sdělení tedy mohou sloužit jako vodítko ke zjištění, jaké finanční dopady může opomíjení unijních pravidel vyvolat. Nicméně je třeba uvést, že Soudní dvůr není při rozhodování návrhem Komise vázán a může tedy uložit sankci i v jiné výši.⁴⁸²

První toto sdělení Komise vydala po více než dvou letech po dni vstupu v platnost Maastrichtské smlouvy, která tento institut zavedla. Jednalo se o memorandum 96/C 242/07 z 21. srpna o použití čl. 171 Smlouvy o založení ES uveřejněné v Úředním věstníku pod č. C 242 z roku 1996, str. 6. Na toto memorandum o rok později navazovalo sdělení Komise 97/C 63/02 z 28. února 1997 o metodě

⁴⁷⁹ C - 457/07 Komise v. Portugalsko, bod 98

⁴⁸⁰ C – 369/07 Komise v. Řecko, bod 75

⁴⁸¹ C – 70/06 Komise v. Portugalsko, bod 34

⁴⁸² Vyjma uvedeného postupu dle čl. 260 odst. 3 SFEU, kdy Soudní dvůr není oprávněn uložit sankci převyšující návrh Komise

výpočtu finanční sankce uložené na základě čl. 171 Smlouvy o založení ES uveřejněné v Úředním věstníku pod č. C 63, str. 2.⁴⁸³ Oba tyto dokumenty vysvětlovaly, jak Komise hodlá využívat své nové oprávnění. Prvně uvedené memorandum stanovovalo, že výše případné sankce musí být stanovena s ohledem na účel tohoto nástroje, kterým je účinné vymáhání práva EU. Komise tedy při výpočtu postihu bude posuzovat zejména tyto tři kritéria: závažnost porušení práva EU, dobu trvání tohoto porušení a také to, aby byla uložena sankce dostatečně odstrašující povahy, aby zabránila pokračování v nerespektování práva EU.⁴⁸⁴ V následném sdělení z roku 1997 Komise uvedla, že uložení penále se jeví jako optimální nástroj k zajištění rychlého splnění povinností vyplývajících z rozsudku, nicméně v případě potřeby bude Komise požadovat zaplacení paušální pokuty. Toto sdělení dále specifikovalo způsob výpočtu finančního postihu. Co se týče výpočtu výše penále, tak je třeba zmínit, že Komise v uvedeném sdělení navrhovala jeho uložení vždy toliko na denní bázi.⁴⁸⁵ Samotný výpočet penále byl dán součinem základní částky 500 euro, která se násobila dvěma koeficienty trvání porušení a závažnosti tohoto porušení. Výsledná částka byla poté ještě vynásobena koeficientem, který bral v potaz platební schopnost státu a počet hlasovacích práv členského státu v Radě.⁴⁸⁶ S aktualizací a změnou uvedených dokumentů Komise vyčkala, až do doby po vynesení prvních rozsudků Soudního dvora dle čl. 260 odst. 2 SFEU. Kritéria, která Komise vytyčila v původních sděleních, byla mezitím potvrzena soudní praxí.⁴⁸⁷ Nově vydané sdělení Komise o použití čl. 228 Smlouvy o založení ES⁴⁸⁸ z roku 2005 tak nahradilo původní dokumenty a stalo se základním zdrojem informací o postupu Komise při navrhování peněžitých sankcí, které jsou dle názoru Komise přiměřené okolnostem jednotlivých případů. Toto sdělení se obdobně použije i na výpočet penále a paušální pokuty v případě postupu dle čl. 260 odst. 3 SFEU (viz níže).⁴⁸⁹ Toto sdělení bylo vydáno za účelem aktualizace metody výpočtu sankcí. Reagovalo na východní rozšíření EU v roce 2004 a rovněž reflektovalo judikaturu Soudního dvora. Přestože Komise v uvedeném sdělení stanoví, že v každém

⁴⁸³ C - 387/97 Komise v. Řecko, bod 79

⁴⁸⁴ Viz výše, bod 85

⁴⁸⁵ Kilbey I. Financial penalties under article 228/2 EC: Excessive complexity, Common Market Law Review, 2007, č. 44, str. 747

⁴⁸⁶ Viz výše, str. 747

⁴⁸⁷ Viz např. C - 387/97 Komise v. Řecko, bod 87

⁴⁸⁸ SEK(2005) 1658

⁴⁸⁹ Sdělení Komise o provádění čl. 260 odst. 3 Smlouvy o fungování EU SEK(2010)1371, str. 5

případě přizpůsobí uvedená data aktuálnímu stavu věci, nebyla tato avizovaná změna provedena až do doby vydání sdělení Komise SEK (2010) 923, které mění sdělení Komise z roku 2005. Toto nové sdělení z roku 2010, týkající se použití čl. 260 SFEU, aktualizuje data, která Komise používá k výpočtu paušální pokuty a penále, tak aby odpovídala aktuální situaci s ohledem na inflaci a odlišný hrubý domácí produkt v členských státech. Komise si nově dala za cíl přizpůsobovat tato data aktuální situaci pravidelně každý rok.⁴⁹⁰

Před samotným popisem metody výpočtu sankcí, je třeba se nejprve zaměřit na obecné zásady, které jsou rozhodující pro uložení sankce. Komise ve svém sdělení potvrzuje původní tři kritéria z memoranda roku 1996, kdy uvádí, že je třeba vždy vzít v potaz závažnost porušení práva, dobu trvání tohoto porušení a rovněž odstrašující účinek této sankce postačující k zamezení recidivy. Dále je třeba, aby byla sankce pro členské státy předvídatelná a byla stanovena ve shodě s principy proporcionality a rovného zacházení.⁴⁹¹

Co se týče závažnosti porušení, tak tato se posuzuje nikoliv s ohledem na postavení porušené normy v hierarchii pramenů práva EU, ale dle jejího obsahu. Není tedy podstatné, zda členský stát porušil ustanovení primárního práva nebo směrnice či nařízení, rozhodující je povaha a obsah toho konkrétního právního pravidla. Za závažné porušení se tak bude považovat například zásah do čtyř základních svobod, či takové pochybení, které bude mít obecný a nenávratný dopad na lidské zdraví či životní prostředí.⁴⁹² Komise bude dále zkoumat míru spolupráce členského státu při řešení namítaného porušení, stejně jako míru jasnosti porušeného právního předpisu. Tak bude například závažnějším pochybením členského státu, pokud poruší pravidlo, které je předmětem ustálené rozhodovací praxe Soudního dvora v rámci rozhodování o předběžné otázce. Co se týče míry trvání porušení práva EU, tak je třeba dle názoru Komise vzít v potaz dobu, po kterou členský stát pokračoval v nerespektování práva EU i po vynesení deklaratorního rozsudku dle čl. 260 odst. 1 SFEU. Tuto dobu je třeba uvážit při stanovování obou druhů sankcí. Konečně, co se týče odstrašujícího účinku, lze uvést, že tato zásada stanoví, že musí být v každém případě uložena sankce v takové

⁴⁹⁰ Sdělení Komise SEK(2010) 923, str. 3

⁴⁹¹ SEK(2005) 1658, str. 2

⁴⁹² Hedmann – Robinson M., Article 228(2) EC and the Enforcement of EC Environmental Law: A Case of Environmental Justice Delayed and Denied? An Analysis of Recent Legal Developments, European Environmental Law Review, č. 11, 2006, str. 330

výši, aby zajistila urychlené odstranění protiprávního stavu a odradila členský stát od recidivy. Proto není možné ukládání čistě symbolických pokut, protože tyto by nebyly schopny zajistit sledovaný cíl, kterým je řádné a jednotné uplatňování práva EU. Výše nastíněné zásady je třeba mít na paměti i v dalším popisu výpočtu výše penále a paušální pokuty.

Výpočet denní výše penále⁴⁹³ je dán součinem, kde se jednotná základní sazba penále stanovená nově ve výši 640 € vynásobí koeficientem závažnosti v rozmezí 1 – 20. Dále se uvedené násobí koeficientem trvání v rozmezí 1 – 3 dle doby, která trvala ode dne vydání prvního rozsudku Soudního dvora do okamžiku rozhodnutí Komise podat žalobu k Soudnímu dvoru.⁴⁹⁴ Koeficient trvání by se měl vypočítat tak, že každý měsíc trvání porušení od vydání prvního rozsudku podle článku 258 SFEU se rovná výši 0,1⁴⁹⁵, tedy pokud porušení práva EU trvá po dobu jednoho roku, tak by měl být koeficient trvání stanoven ve výši 1,2. Nicméně jistě není spravedlivé členské státy sankcionovat bezprostředně po vynesení rozsudku. Jak stanoví judikatura Soudního dvora, je třeba jednat ihned a podmínky splnit jak nejdříve je to možné.⁴⁹⁶ Tuto nezbytně nutnou dobu představuje dle názoru Komise šest měsíců po vynesení rozsudku dle čl. 258 SFEU, kterou Komise nebere v potaz při stanovení koeficientu trvání. Tento způsob výpočtu si Komise interně stanovila na své schůzi dne 2. dubna 2001.⁴⁹⁷ V této souvislosti je třeba upozornit na skutečnost, že rozhodná zde není doba přetrvávajícího porušení práva EU, tedy např. doba, po kterou členský stát netransponuje směrnici, ale doba ode dne vynesení rozsudku. Uvedené lze dokumentovat například na rozsudku ve věci C – 278/01 Komise v. Španělsko, kde Španělsko porušovalo směrnici o jakosti vod ke koupání od 1. ledna 1986. Nicméně první rozsudek stanovující porušení práva EU byl vynesen až 12. února 1998,⁴⁹⁸ což je datum rozhodné pro stanovení koeficientu trvání. Konečně se celá částka vynásobí národním koeficientem, který zohledňuje výši hrubého domácího produktu a počet hlasů daného státu v Radě. Je zřejmé, že vážení národního koeficientu na výši HDP je zvoleno s ohledem na posouzení platební schopnosti státu. Nicméně otázkou může být, proč Komise zohledňuje i počet hlasů

⁴⁹³ Komise sice vychází obecně z ukládání penále na denním základě, nicméně na rozdíl od memoranda z roku 1996 již připouští i jiné referenční období, například šest měsíců či jeden rok.

⁴⁹⁴ SEK(2005) 1658, str. 8

⁴⁹⁵ Kaczorowska A., *European Union Law*, Abingdon, Taylor & Francis, 2008, str. 397

⁴⁹⁶ Rozsudek 169/87 Komise v. Francie bod 14.

⁴⁹⁷ Rozsudek C – 177/04 Komise v. Francie, bod 69

⁴⁹⁸ C – 92/96 Komise v. Španělsko

v Radě. Dle vyjádření Komise má tento faktor vzít v potaz vliv členského státu na rozhodovací proces, kterým jsou přijímány právní akty EU.⁴⁹⁹ Skutečnost, že některé akty jsou přijímány kvalifikovanou většinou a některé jednomyslně, což rozhoduje o míře možnosti státu ovlivnit výsledný legislativní akt, však Komise nevzala při stanovování národního koeficientu v úvahu.

Výpočet periodické pokuty je tedy následující:

$$DS = (ZP \times KZ \times KT) \times NF$$

DS představuje konečnou denní sazbu periodické pokuty

ZP značí základní paušální částku v současné době ve výši 620 €

KZ označuje koeficient závažnosti ve výši od 1 do 20

KT je koeficient trvání ve výši od 1 do 3

NF znázorňuje tzv. národní faktor

Způsob stanovení paušální pokuty reflektuje požadavek dostatečného odstrašujícího účinku uložené sankce, proto Komise stanovila minimální výši této sankce, kterou bude navrhopvat vždy, pokud dále stanovený výpočet nebude tuto částku převyšovat. Takto upravený výpočet paušální částky vychází z předpokladu, že samo nesplnění rozsudku Soudního dvora je dostatečně závažným pochybením, které je třeba sankcionovat. Při výpočtu paušální pokuty se denní základní sazba, která se vypočte obdobným způsobem jako při výpočtu penále, vynásobí počtem dní trvání nerespektování práva EU ode dne vynesení prvního rozsudku až do dne odstranění pochybení či případně do dne vynesení rozsudku dle čl. 260 odst. 2 SFEU, podle toho, co nastane dříve. Z uvedeného vyplývá velmi důležitý závěr, že Komise může pokračovat v řízení i poté, kdy členský stát odstraní protiprávní stav v průběhu druhého řízení před Soudním dvorem a požadovat zaplacení právě této paušální částky. Na druhou stranu, pokud by členský stát odstranil protiprávní stav do doby uplynutí lhůty dané ve výzvě zaslané v rámci administrativní fáze řízení, tak není možné sankci uložit, neboť datem rozhodným pro posouzení existence nesplnění povinností vyplývajících z práva EU je právě konec lhůty dané členskému státu k vyjádření na výzvu Komise dle čl. 260 odst. 2 SFEU.⁵⁰⁰ Při výpočtu se vychází z nižší základní sazby ve výši 210 €. Koeficient trvání se u paušální pokuty neuplatní, neboť délka doby, po kterou členský

⁴⁹⁹ Stanovisko generálního advokáta Fennellyho ve věci C – 197/98 Komise v. Řecko, bod 41

⁵⁰⁰ C – 121/07 Komise v. Francie, bod 22

stát neplnil rozsudek Soudního dvora je zohledněna vynásobením denní sazby počtem dní, po něž pokračovalo porušování práva EU.⁵⁰¹

Vzorec pro výpočet paušální pokuty je tedy následující:

$$PP = ZP \times KZ \times NF \times PD$$

PP – paušální pokuta

ZP – představuje základní paušální částku ve výši 210 €

PD – označuje počet dní, po které porušení trvalo

KZ a **NF** viz výše

Konečně je třeba se zabývat vzájemným vztahem obou druhů sankcí. Proč vlastně právo EU předvídá dva druhy sankcí, když se členský stát dopouští *de facto* jednoho porušení práva EU? Odpověď na tuto otázku leží v odlišné povaze obou sankcí, kdy každá z nich slouží jinému účelu. Celkovým cílem řízení pro porušení Smluv i řízení pro nerespektování rozsudku Soudního dvora je zajištění účinného uplatňování práva EU a co nejrychlejší ukončení porušování závazků vyplývajících z práva EU, nicméně každá z uvedených sankcí k tomu cíli napomáhá odlišným způsobem. Pokud by například Komise stále preferovala uložení penále, jak původně uváděla ve svém memorandu z roku 1996, tak by se členské státy mohly beztretně dopouštět porušení práva EU. Mohly by totiž s nápravou vyčkávat až do poslední fáze řízení dle čl. 260 odst. 2 SFEU, protože penále je možno uložit pouze tehdy, pokud členský stát nadále pokračuje v nerespektování práva EU. Pokud členský stát byť například až po ústním jednání před Soudním dvorem v rámci řízení pro nerespektování rozsudku odstraní namítané pochybení, je uložení penále bezpředmětné.⁵⁰² Z uvedeného plyne, že penále představuje sankci za to, že členský stát umožnil přetrvávání protiprávního stavu, který je na újmu fungování Unie. Tato sankce slouží k vytvoření dostatečného ekonomického tlaku na stát, aby upustil od protiprávního stavu. Penále má tedy primárně přesvědčovací povahu.⁵⁰³

Naproti tomu paušální částka sankcionuje minulé jednání členského státu v období mezi prvním a druhým rozsudkem. Tato sankce má primárně odrazující účinek, který by měl zajistit neprodlené plnění rozsudků Soudního dvora. Tato sankce by tedy měla rovněž zabránit členským státům v jisté vypočítavosti při přijímání

⁵⁰¹ SEK(2005) 1658, str. 13

⁵⁰² C – 121/07 Komise v. Francie, bod 20

⁵⁰³ Stanovisko generálního advokáta Geelhoeda ve věci C – 304/02 Komise v. Francie, bod 10

legislativních opatření. To platí například v oblasti životního prostředí, kde jsou tato opatření často finančně nákladná. Uložená sankce by tedy měla zajistit, aby členský stát nemohl profitovat na úkor jiných členských států ze svého nesplnění povinností. Paušální pokuta by měla působit i preventivně, aby učinila pro členské státy nerespektování práva EU hospodářsky nepřitažlivým.⁵⁰⁴ Z uvedených důvodů tedy právo EU předvídá dva druhy sankcí, neboť každá z nich je schopna přispět svým dílem k zajištění zamýšleného cíle, kterým je respektování práva EU a rozsudků Soudního dvora. Tyto důvody rovněž vedly Soudní dvůr k rozhodnutí o možné kumulaci obou sankcí (viz níže).

Pro další výklad je třeba ještě uvést, že veškeré sankce, uložené dle čl. 260 Smlouvy, jsou příjmy Evropské unie, které členské státy odvádí na účet „Vlastní zdroje Evropských společenství“ ve shodě s nařízením Rady č. 1605/2002 ze dne 25. června 2002, kterým se stanoví finanční nařízení o souhrnném rozpočtu Evropských společenství.

Závěrem k této části lze uvést, že výše rozebraná sdělení Komise rozhodně plní daný cíl, kterým je zprůhlednění postupu stanovování navrhované sankce. Jedná se o platný zdroj informací, který je s ohledem na vysokou míru uvážení Komise při výpočtu postihu, schopen zajistit předvídatelnost a zvýšit transparentnost celého procesu. Aktivitu Komise v této oblasti lze kladně hodnotit i v porovnání s řízením dle čl. 258 SFEU, ve kterém je Komise rovněž nadána širokou mírou diskrece při rozhodování, která porušení práva bude postihovat a jak aktivně bude v řízení vystupovat. U postupu dle čl. 258 SFEU totiž Komise od jeho zakotvení v roce 1957 až do roku 2002⁵⁰⁵ nevydala žádné sdělení či informaci, která by objasňovala, která pochybení členských států bude prioritně v rámci svého uvážení postihovat.⁵⁰⁶ Základním zdrojem informací o přístupu Komise v řízení o porušení Smluv jsou tak pouze od roku 1984⁵⁰⁷ zpětně vydávané hodnotící zprávy Komise o uplatňování práva

⁵⁰⁴ Stanovisko generálního advokáta Geelhoeda ve věci C – 304/02 Komise v. Francie, bod 10

⁵⁰⁵ Sdělení Komise COM(2002) 725 o lepší kontrole dodržování práva Společenství

⁵⁰⁶ Smith M., *Inter-institutional Dialogue and the Establishment of Enforcement Norms: A decade of Financial Penalties under Article 228 EC (now Article 260 TFEU)*, *European Public Law* 16, č. 4, 2010, str. 553

⁵⁰⁷ První zpráva byla vydána za rok 1982 dne 10. dubna 1984 pod č. COM(83) 181 final

EU, které se Komise rozhodla vydávat návazně na požadavek Evropského parlamentu a členských států.⁵⁰⁸

4.5.1.3 Relevantní judikatura Soudního dvora

Výše byl popsán postup, podle kterého Komise stanoví výši sankce, kterou bude požadovat, aby Soudní dvůr uložil členskému státu za nerespektování rozsudku Soudního dvora. Nicméně jak již bylo zmíněno, není Soudní dvůr vázán návrhem Komise ani jí zvolenou metodou výpočtu sankce. Vhodnost uložení peněžité sankce a výběr za daných okolností nejvhodnější pokuty mohou být posouzeny pouze ve světle zjištění učiněných Soudním dvorem v jeho rozsudku, který má být vydán podle čl. 260 odst. 2, a vymykají se tedy politické sféře.⁵⁰⁹ Rozhodování Komise v rámci řízení o porušení Smluv je totiž do značné míry politické, kdy Komise mimo jiné i s ohledem na své kapacity není schopna stíhat veškerá pochybení členských států, a tak záleží na jejím posouzení a prioritách, jaká porušení a s jakou intenzitou bude postihovat. Nicméně pokud je následně věc předložena Soudnímu dvoru, tak se z ní stává spor právní, ve kterém Soudní dvůr kontroluje Komisi, která dohlíží na uplatňování práva Unie.⁵¹⁰ Výše uvedený rozdíl v přístupu Komise a Soudního dvora tedy může vést k odlišným závěrům, co se týče zvolené sankce a její výše. Za účelem zjištění skutečných finančních následků nerespektování rozsudků Soudního dvora je tedy třeba vycházet z rozboru relevantní judikatury Soudního dvora.

Předně je třeba uvést, že se Soudní dvůr při stanovování kritérií pro určení výše a druhu sankce do značné míry inspiroval přístupem Komise, který považuje za užitečnou referenční základnu a výchozí bod pro konečné stanovení finančního postihu. Dle Soudního dvora je třeba při stanovení sankce vzít v potaz zejména závažnost porušení práva, dobu jeho trvání a konečně platební schopnost daného členského státu. Pro účely použití těchto kritérií je vhodné přihlédnout zvláště k důsledkům nevyhovění rozsudku pro soukromé a veřejné zájmy, jakož i k naléhavosti, s níž je třeba přimět dotýčný členský stát k tomu, aby dostál svým povinnostem.⁵¹¹ Tato východiska jsou do značné míry totožná s těmi, která uvádí Komise ve svém sdělení, nicméně co se týče

⁵⁰⁸ 20. výroční zpráva Komise o uplatňování práva Evropských společenství za rok 2002, COM/2003/0669 final

⁵⁰⁹ C – 304/02 Komise v. Francie, bod 90

⁵¹⁰ Čl. 17 odst. 1 SEU

⁵¹¹ C – 109/08 Komise v. Řecko, bod 32

metody výpočtu sankce, tak z judikatury Soudního dvora nevyplývá žádný ustálený postup pro její vymezení. V některých případech následuje Soudní dvůr návrh a výpočet provedený Komisí, či alespoň objasní, proč se od návrhu odchýlil. Nicméně v jiných případech Soudní dvůr poskytne jen velmi stručné či vůbec žádné odůvodnění co se týče zvolené sankce a její výše, a to zejména v případě určení výše paušální pokuty.⁵¹² Toto platí i ohledně jednotlivých koeficientů, které Komise používá, s výjimkou národního koeficientu zohledňující platební schopnost státu, který pokud je Soudem zvažován většinou respektuje výši dle sdělení Komise.⁵¹³ Naproti tomu zohlednění závažnosti porušení práva je čistě na posouzení Soudního dvora, který je konečným arbitrem jeho stanovení.⁵¹⁴ To stejné platí i ohledně koeficientu trvání, který může Soudní dvůr libovolně snížit či zvýšit a posuzovací pravomoc Soudního dvora není omezená ani Komisí navrhovanou stupnicí od 1 do 3.⁵¹⁵ Volnost Soudního dvora při rozhodování jde tak daleko, že může uložit i sankci, kterou ani Komise nenavrhovala (viz níže). Nicméně v takovém případě by měl Soudní dvůr minimálně dle názoru generálního advokáta Geelhoeda dát členskému státu a Komisi možnost se vyjádřit, a to i případným znovuotevřením ústní části soudního řízení ve smyslu ustanovení čl. 61 Jednacího řádu Soudního dvora.⁵¹⁶

Celkový počet rozsudků Soudního dvora dle ustanovení čl. 260 odst. 2 SFEU je velmi omezený a do dnešního dne jich bylo vyneseno celkem dvanáct.⁵¹⁷ Jakkoliv se zdá toto číslo malé, je třeba uvést, že v poslední době se tento počet výrazně zvýšil. Tento trend tak plně odpovídá politice Komise, která si jako jednu ze svých priorit vytyčila právě zajištění dodržování rozhodnutí, kterými Soudní dvůr konstatoval existenci protiprávního stavu.⁵¹⁸ Přestože tedy první rozsudek, kterým byl členský stát odsouzen k finanční sankci, byl vyneseno po více než šesti letech od zavedení tohoto nástroje, v posledních letech však došlo k zevšednění tohoto institutu. To, že se již

⁵¹² Smith M., *Inter-institutional Dialogue and the Establishment of Enforcement Norms: A decade of Financial Penalties under Article 228 EC (now Article 260 TFEU)*, *European Public Law* 16, č. 4, 2010, str. 561

⁵¹³ Rozsudek C – 304/02 Komise v. Francie, bod 109 a judikatura tam uvedená

⁵¹⁴ Blíže viz výše, str. 562

⁵¹⁵ Rozsudek C – 177/04 Komise v. Francie, bod 71

⁵¹⁶ Stanovisko generálního advokáta Geelhoeda ve věci C – 304/02, bod 16

⁵¹⁷ C – 387/97 Komise v. Řecko, C – 278/01 Komise v. Španělsko, C – 304/02 Komise v. Francie, C – 177/04 Komise v. Francie, C – 119/04 Komise v. Itálie, C – 503/04 Komise v. Německo, C – 70/06 Komise v. Portugalsko, C – 121/07 Komise v. Francie, C – 568/07 Komise v. Řecko, C – 109/08 Komise v. Řecko, C – 369/07 Komise v. Řecko, C – 457/07 Komise v. Portugalsko

⁵¹⁸ Sdělení Komise Evropa přinášející výsledky – Uplatňování práva Společenství KOM (2007) 502, str. 9

nejedná o tak výjimečné případy, dokumentuje i skutečnost, že tyto spory již nejsou rozhodovány ve velkém senátu, ale jsou přidělovány senátům pětičlenným.⁵¹⁹

Prvním rozsudkem v historii ukládání sankcí dle čl. 260 odst. 2 SFEU bylo rozhodnutí Soudního dvora ve věci C – 387/97 Komise v. Řecko. Toto řízení se týkalo nerespektování rozsudku C – 45/01, kterým bylo stanoveno, že Řecko porušilo právo EU tím, že nezajistilo bezpečné nakládání s odpadem včetně nebezpečného či toxického odpadu v oblasti Chania na Krétě. Dále se Řecko dopustilo porušení směrnice Rady 75/442/EHS o odpadech tím, že nevypracovalo plány nakládání s odpadem ve smyslu čl. 4 uvedené směrnice. V průběhu sankčního řízení Řecko namítalo, že žaloba musí být zamítnuta s poukazem na zákaz retroaktivity sankce. Dle názoru Řecka bylo totiž řízení zahájeno již prvním neformálním dopisem Komise ohledně plnění původního rozsudku, které Řecko obdrželo ještě před 1. listopadem 1993, kdy vstoupila v platnost Maastrichtská smlouva zakotvující možnost uložit sankci. Nicméně Soudní dvůr tento argument odmítl s tím, že formální upozornění obdrželo Řecko až 21. září 1995, a tak všechny kroky byly učiněny až po vstupu Smlouvy o EU v platnost. Dále Soud uvedl, že navržené penále nemůže být považováno za trestní sankci, protože je ukládáno za účelem ovlivnění budoucího chování státu.⁵²⁰ Soudní dvůr dále v rozsudku uznal, že Komisí vydané memorandum z roku 1995 a na něj navazující sdělení o metodě výpočtu sankce jsou schopny napomoci předvídatelnosti, přehlednosti a proporcionalitě uložené sankce. Tímto Soud potvrdil, že bude brát návrhy Komise založené na uvedených dokumentech jako základ a vodítko pro vlastní výpočet sankce. Soudní dvůr konečně, přestože zpochybnil názor Komise ohledně možného zmírnění závažnosti pochybení v důsledku přijetí určitých opatření Řeckem, uložil Řecku zaplatit penále ve výši 20 000 za každý den prodlení, a to ode dne vynesení tohoto rozsudku až do doby odstranění prvním rozsudkem stanoveného porušení práva EU. S ohledem na skutečnost, že Řecku se podařilo vyhovět rozsudku Soudního dvora až koncem listopadu 2001, byla celkově vybraná pokuta za toto pochybení 5 400 000 €.

Druhým, rovněž zajímavým řízením pro nerespektování rozsudku Soudního dvora, které skončilo uložením sankce, je spor ve věci C – 278/01 mezi Komisí a Španělskem týkající se kvality vnitrozemských vod ke koupání. Dle názoru Komise

⁵¹⁹ Petrlik D., Konec bezstarostného porušování komunitárního práva v Evropě? Aneb ke zpřísnění režimu dohledu nad jeho dodržováním členskými státy, *Právní rozhledy*, 2007, č. 13, str. 479

⁵²⁰ C – 387/97 Komise v. Řecko, bod 41

nesplnilo Španělsko povinnosti vyplývající z rozsudku Soudního dvora C-92/96, neboť nezajistilo, aby jakost vnitrozemských vod určených ke koupání odpovídala požadavkům směrnice Rady 76/160/EHS ze dne 8. prosince 1975 o jakosti vod ke koupání. Zajímavé na tomto rozsudku je, že generální advokát Mischo ve svém stanovisku nenavrhoval uložení sankce. Generální advokát zejména zpochybňoval uložení penále na denní bázi, tak jak navrhovala Komise a jak vyplývalo z dotčeného sdělení z roku 1997. S ohledem na skutečnost, že možnost zhodnocení splnění hodnot jakosti vod stanovených ve směrnici je možno toliko na roční bázi, jeví se uložení denního penále jako nepřiměřené. Z tohoto důvodu tedy generální advokát Mischo nenavrl uložení požadované sankce, nicméně uvedl, že by Soud měl zvážit možnost uložení sankce vážící se k jinému referenčnímu období, například roku.⁵²¹ Výše uvedeným doporučením generálního advokáta se Soudní dvůr řídil, kdy se rozhodl uložit penále ve výši 624 150 € ročně a pro 1 % oblastí určených ke koupání ve španělských vnitrozemských vodách. S ohledem na výše popsany způsob výpočtu koeficientu trvání je ještě poměrně zajímavé to, že přestože ode dne vynesení prvního rozsudku do zahájení sankčního řízení uplynuly více než tři roky a v době soudního líčení již více než pět let, navrhla Komise pouze koeficient ve výši 2, který ještě Soudní dvůr snížil na 1,5.⁵²² Přes výše popsany rozsudek Soudního dvora však nakonec Španělsko finančnímu postihu uniklo, když se Komise rozhodla upustit od pokuty, přestože Španělsko plně neodstranilo protiprávní stav.⁵²³ Komise zde zřejmě vzala v potaz skutečnost, že na konci prvního posuzovaného roku po vynesení rozsudku Španělsko plnilo požadavky směrnice z 94, 5 %.⁵²⁴

Třetím rozsudkem v historii čl. 260 odst. 2 SFEU, kterému je však třeba věnovat zvýšenou pozornost, je rozhodnutí C – 304/02 Komise v. Francie. Skutkový spor se v tomto řízení vedl o unijní pravidla pro zachování a řízení zdrojů v oblasti rybolovu dle nařízení Rady č. 2847/93 ze dne 12. října 1993 o zavedení kontrolního režimu pro společnou rybářskou politiku. Tento rozsudek je zajímavý zejména v tom, že přinesl odpovědi na dvě zásadní otázky ukládání sankcí za nerespektování rozsudku.

⁵²¹ Stanovisko generálního advokáta Mischa ve věci C – 278/01, zejména body 80 a 90

⁵²² C – 278/01 Komise v. Španělsko, bod 54

⁵²³ Smith M., *Inter-institutional Dialogue and the Establishment of Enforcement Norms: A decade of Financial Penalties under Article 228 EC (now Article 260 TFEU)*, *European Public Law* 16, č. 4, 2010, str. 556

⁵²⁴ Kilbey I. *Financial penalties under article 228/2 EC: Excessive complexity*, *Common Market Law Review*, 2007, č. 44, str. 749

Jedná se o první rozhodnutí, kdy Soudní dvůr rozhodl o uložení jak paušální pokuty, tak penále, a to penále ve výši 57 761 250 € za každých šest měsíců, dokud nebudou splněny povinnosti vyplývající z předchozího rozsudku C – 64/88 a paušální částku ve výši 20 000 000 €. Soudní dvůr dále uložil sankci, kterou Komise vůbec nenavrhovala. Komise totiž navrhovala pouze uložení denního penále, a to ve výši 316 500 € denně, kdy Komise při výpočtu vycházela z maximálního koeficientu závažnosti i koeficientu trvání.⁵²⁵ Soud tedy uložil obě sankce zároveň, a to i přesto, že ze znění čl. 260 odst. 2 SFEU tato možnost jasně nevyplývala. Kumulaci obou sankcí ve svém stanovisku navrhl generální advokát Geelhoed s tím, že pouhé uložení penále by nemělo dostatečný odstrašující účinek, protože se jedná o podmíněnou sankci a pokud členský stát odstraní namítané pochybení před splatností této sankce, tak se může postihu vyhnout, čímž by nebylo zajištěno preventivní působení sankce.⁵²⁶ Generální advokát tedy navrhl, aby Soudní dvůr uložil paušální pokutu za včasné nevyhovění rozsudku a penále postihující pokračování protiprávního stavu. Návazně na stanovisko generálního advokáta byla Soudem znovu otevřena ústní část jednání, kde byl dán prostor členským státům a Komisi vyjádřit se ke kumulaci sankcí a možnosti uložení nenavrhované sankce. Tuto možnost využilo hned šestnáct členských států, kdy třináct z nich se vyslovalo proti možnosti kumulace sankcí a deset proti možnosti uložení nepožadované sankce. Jedním z členských států, které se vyjadřovaly proti uložení obou sankcí, byla i Česká republika, pro niž to byla první účast před Soudním dvorem.⁵²⁷ Nicméně i přes negativní stanoviska členských států rozhodl Soudní dvůr, že možnost uložení obou sankcí závisí na jejich způsobilosti naplnit sledovaný účel. Uložení penále je tak vhodné k přinucení členského státu co nejrychleji upustit od neplnění povinností. Naproti tomu paušální pokuta směřuje spíše na postih dopadů nerespektování rozsudku na soukromé a veřejné zájmy.⁵²⁸ Penále tedy plní funkci stimulační, zatímco paušální částka spíše slouží k represivnímu postihu po dlouhou dobu přetrvávajícího protiprávního stavu.⁵²⁹ U druhé otázky, zda může Soud uložit sankci, kterou Komise nenavrhovala, namítaly členské státy možný konflikt se zásadou, která zakazuje

⁵²⁵ První stanovisko generálního advokáta Geelhoeda ve věci C – 304/02, bod 82

⁵²⁶ Tamtéž, body 87 a 88

⁵²⁷ Komárek, J., Česká republika před Soudním dvorem ES, *Jurisprudence*, 2006, č. 2, str. 4

⁵²⁸ Rozsudek C – 304/02 Komise v. Francie, bod 81

⁵²⁹ Petrлік D., Konec bezstarostného porušování komunitárního práva v Evropě? Aneb ke zpřísnění režimu dohledu nad jeho dodržováním členskými státy, *Právní rozhledy*, 2007, č. 13, str. 480

překročit návrh účastníka řízení. Dále by dle jejich názoru tímto Soudní dvůr nerespektoval právo obhajoby, zásadu rovného zacházení s členskými státy a zásadu právní jistoty.⁵³⁰ Na tyto námitky Soudní dvůr uvedl, že politické úvahy, které vedly Komisi při navrhování sankce, jsou nerozhodné a je na Soudu, aby posoudil ve světle provedených zjištění vhodnost uložení sankce a výběr sankce nejvhodnější.⁵³¹ Dále k výhradě členských států, že Soudní dvůr uložením nenavržené sankce poruší zásadu, která zakazuje překročit návrh účastníků řízení, Soud připomněl, že řízení o porušení Smluv je zvláštním typem řízení, kde se tato zásada vlastní občanskému právu a rozhodování o náhradě škody neuplatní. Rovněž ostatní výtky členských států Soudní dvůr odmítl s poukazem na zvláštní povahu tohoto soudního řízení za účelem výkonu rozsudku.⁵³² Francie byla tedy odsouzena k penále, které odpovídalo návrhu Komise, dle rozhodnutí Soudu však na pololetním základě. Dále Soudní dvůr bez jakéhokoli podrobnějšího odůvodnění stanovil paušální pokutu ve výši 20 000 000 €, přestože návrh generálního advokáta byl s ohledem na závažnost porušení a zejména jeho délku 115 522 500 €. Na tímto rozsudkem judikované oprávnění Soudního dvora uložit současně obě sankce reagovala Komise ve svém výše uvedeném sdělení z roku 2005 o použití čl. 228 Smlouvy o ES, kdy stanovila, že bude nadále navrhopvat jak uložení penále, tak zaplacení paušální částky.⁵³³

Další zajímavostí tohoto řízení je jeho délka. Zatímco průměrná doba od vynesení prvního rozsudku do rozsudku druhého je 65 měsíců,⁵³⁴ v této věci to bylo neuvěřitelných 169 měsíců, tedy více než 14 let. Splnění požadavků vyplývajících z původního rozsudku Komise prohlásila v červnu roku 2006, kdy do té doby zaplatila Francie celkem sankci ve výši 77 761 250 €. ⁵³⁵ Nicméně ani to nebyl definitivní konec celého sporu. Dne 12. května 2006 totiž Francie podala žalobu k Tribunálu,⁵³⁶ ve které

⁵³⁰ Druhé stanovisko generálního advokáta Geelhoeda ve věci C – 304/02, bod 15

⁵³¹ Rozsudek C – 304/02 Komise v. Francie, bod 90

⁵³² Blíže viz např. Wenneras P. A new dawn for Commission enforcement under articles 226 and 228 EC: General and persistent (GAP) infringements, lump sums and penalty payments, *Common Market Law Review*, 2006, č. 43, str. 52 a násl.

⁵³³ Sdělení Komise o použití čl. 228 Smlouvy o ES, SEK(2005) 1658 a související prohlášení Komise ze 14. prosince 2005, MEMO/05/482

⁵³⁴ Smith M., *Inter-institutional Dialogue and the Establishment of Enforcement Norms: A decade of Financial Penalties under Article 228 EC (now Article 260 TFEU)*, *European Public Law* 16, č. 4, 2010, str. 563

⁵³⁵ Kilbey I. Financial penalties under article 228/2 EC: Excessive complexity, *Common Market Law Review*, 2007, č. 44, str. 750

⁵³⁶ T – 139/06 Francie v. Komise

se domáhala určení neplatnosti rozhodnutí Komise, kterým Komise posoudila opatření přijatá Francií pro splnění povinností z rozsudku C – 304/02. Francie se rozhodla napadnout rozhodnutí, na jehož základě Komise zjišťuje výši pohledávky a provádí inkaso dlužných částek dle nařízení Rady č. 1605/2002 ze dne 25. června 2002, kterým se stanoví finanční nařízení o souhrnném rozpočtu Evropských společenství. Dle tvrzení žalobkyně nemá Komise pravomoc přijmout rozhodnutí, které by ukládalo členským státům zaplacení penále. Takové oprávnění totiž dle názoru Francie přísluší toliko Soudnímu dvoru, neboť to znamená předběžné konstatování trvání nesplnění povinností. Rozhodnutí Tribunálu v této věci bylo velmi důležité, protože pokud by ani po dvou rozsudcích Soudního dvora nebyla Komise oprávněna vybrat dlužné částky, tak by to mohlo významně ohrozit efektivitu celého řízení pro nerespektování práva EU.⁵³⁷ Zcela aktuálně dne 19. října 2011 Tribunál žalobu zamítl s tím, že z původního rozsudku z roku 2005 vyplývá oprávnění Komise samostatně posoudit, zda bylo rozsudku vyhověno či nikoliv.⁵³⁸ Komise v tomto případě postupuje na základě čl. 317 SFEU ve shodě s finančním nařízením č. 1605/2002.

Po výše uvedeném zásadním rozhodnutí ve sporu s Francií týkajícího se rybolovu chronologicky následuje další rozsudek Soudního dvora vůči Francii, a to ve věci C – 177/04 Komise v. Francie týkající se nerespektování rozsudku C – 52/00 ohledně chybného provedení směrnice Rady 85/374/EHS ze dne 25. července 1985 o sbližování právních a správních předpisů členských států týkajících se odpovědnosti za vadné výrobky. I tento rozsudek výrazně posílil efektivitu řízení pro porušení Smluv. Do vynesení tohoto rozsudku totiž platilo pravidlo zakotvené v judikatuře Soudního dvora, že předmět žaloby je vymezen již ve fázi odůvodněného stanoviska a od něj se Komise nemůže odchýlit. Ovšem jak Soudní dvůr judikoval v tomto rozsudku, nemůže tato vázanost odůvodněným stanoviskem jít tak daleko, že musí mezi ním a žalobou panovat absolutní shoda.⁵³⁹ Komise sice není oprávněna předmět sporu rozšiřovat, nicméně je možno ho zúžit tak, aby byla zohledněna dílčí opatření přijatá členským státem v průběhu řízení pro nerespektování rozsudku.⁵⁴⁰ Nadále může tedy Komise

⁵³⁷ Prete L., Smulders B., The Coming Age of Infringement Proceedings, Common Market Law Review, č. 47, 2010, str. 54

⁵³⁸ Rozsudek Tribunálu ve věci T – 139/06 Francie v. Komise, bod 33

⁵³⁹ Po vstupu v platnost Lisabonské smlouvy je třeba požadavky dříve kladené na odůvodněné stanovisko v řízení pro nerespektování rozsudku nově vztáhnout na výzvu dle čl. 260 odst. 2 SFEU.

⁵⁴⁰ Rozsudek C – 177/04 Komise v. Francie, body 35 a 37

pokračovat v řízení a mít úspěch ve věci i v případě, že dojde k částečnému splnění povinností vyplývajících z prvního rozsudku dle čl. 258 SFEU. Konečně Soud v tomto řízení zvýšil koeficient trvání oproti návrhu Komise, a to s odůvodněním, že je třeba vzít v potaz dobu od vynesení prvního rozsudku do okamžiku, kdy Soud posuzuje skutkové okolnosti případu a nikoliv do dne předložení věci Soudu jak navrhovala Komise.⁵⁴¹ K délce řízení lze závěrem uvést, že přestože Francie nerespektovala původní rozsudek téměř čtyři roky, samotná doba, po kterou Francie porušovala právo EU a uvedenou směrnicí byla více než sedmnáct let.⁵⁴² Francie byla odsouzena k placení penále ve výši 31 650 € denně do dne splnění povinností vyplývajících z prvního rozsudku.

Pátý rozsudek v pořadí byl vynesena dne 18. července 2006 ve věci C – 119/04 Komise v. Itálie. V tomto rozhodnutí Soudní dvůr potvrdil svůj restriktivní přístup k vyvíjejícím skutečnostem, kterými se členské státy snaží omlouvat svá pochybení. Soud judikoval, že členský stát se nemůže dovolávat ustanovení, praxe či okolností svého právního řádu, aby tím odůvodnil nesplnění stanovené povinnosti. Nebylo tedy možno přijmout argument Itálie, podle kterého musí být problém uznávání nabytých práv bývalých lektorů posuzován s ohledem na italský systém právní úpravy pracovního poměru, který je založený na kolektivním vyjednávání.⁵⁴³ Soud judikoval, že Itálie nesplnila své povinnosti vyplývající z rozsudku C – 212/99, neboť k datu, ke kterému uplynula lhůta daná v odůvodněném stanovisku, nebyly přijaty nezbytné změny vnitrostátní právní úpravy. Nicméně k uložení penále, které Komise navrhovala ve výši 30 9750 € denně, bylo třeba prokázat, zda nesplnění povinností přetrvávalo až do doby posouzení skutkových okolností Soudním dvorem, což je rovněž i okamžik, ke kterému Soud posuzuje dobu trvání porušení práva EU.⁵⁴⁴ Vzhledem k tomu, že po uplynutí lhůty dané v odůvodněném stanovisku Itálie přijala nařízení s mocí zákona č. 2/2004 týkající se kariérního postupu bývalých lektorů, bylo na Komisi, aby poskytla Soudnímu dvoru důkazy nezbytné pro určení stavu, jak jsou členským státem plněny povinnosti vyplývající z rozsudku. Toto důkazní břemeno Komise neunesla, a tak Soudní dvůr uzavřel, že k uložení penále nemá dostatek důkazů o přetrvávajícím

⁵⁴¹ Biondi A., Maletic I, Recent Developments in Luxembourg: The Activities of the Community Courts in 2006, European Public Law, 2007, č. 4, str. 583

⁵⁴² Steiner J., Woods L., EU Law, New York, Oxford University Press, 2009, 10. vydání, str. 271

⁵⁴³ Rozsudek C – 119/04 Komise v. Itálie, body 25 a 26

⁵⁴⁴ Rozsudek C – 119/04 Komise v. Itálie, bod 33

porušení práva EU.⁵⁴⁵ Přestože tedy Itálie zachovávala protiprávní stav po téměř třicet měsíců ode dne vydání prvního rozsudku, nebyla jí i přes konstatované porušení práva EU uložena žádná sankce, což jistě není s ohledem na požadavek zajištění účinného uplatňování práva EU ideální. Jak bude ukázáno níže na případu rozsudku Komise v. Francie týkajícího se geneticky modifikovaných organizmů, možná by vše bylo jinak, kdyby Komise navrhla uložení paušální pokuty, či kdyby Soud uložení této sankce uvážil. Generální advokát Maduro paušální pokutu rovněž nenavrhoval, a to s odůvodněním, že ačkoliv je doba, která uplynula od vyhlášení rozsudku ve věci Komise v. Itálie, značná, nelze ji srovnávat s nadměrně dlouhou dobou, o kterou se jednalo v rozsudku C – 304/02 Komise v. Francie.⁵⁴⁶ Rozsudek Soudního dvora tak i v rámci řízení dle čl. 260 odst. 2 SFEU může skončit toliko konstatováním nerespektování rozsudku bez uložení sankce, přestože účelem řízení podle čl. 260 odst. 2 SFEU není opětovné určení nesplnění povinnosti, nýbrž snaha přimět neposlušný členský stát k vyhovění rozsudku.⁵⁴⁷ Nicméně Komise může mít zájem i na tomto prostém konstatování, aby bylo jasně stanoveno, že původnímu rozsudku nebylo vyhověno. Dále z tohoto rozhodnutí plyne, že jak otázka samotného nesplnění povinností plynoucích z rozsudku, tak otázka uložení penále se zkoumá odděleně a vychází z rozhodného okamžiku, který je v obou případech různý.⁵⁴⁸

Dalším rozhodnutím, ve kterém Soudní dvůr nakonec pouze konstatoval porušení práva EU, ale neuložil žádnou sankci, bylo rozhodnutí C – 503/04 Komise v. Německo. Předmětem sporu zde bylo porušení práva, při zadávání veřejných zakázek na odvod odpadních vod respektive svoz odpadu, stanovené rozsudkem ve spojených věcech C – 20/01 a C – 28/01. Tento rozsudek je nicméně zajímavý zejména s ohledem na obhajobu Německa podporovaného některými členskými státy, že splnění povinnosti v podobě vypovězení protiprávně uzavřených smluv o svozu odpadu, by bylo v rozporu se zásadami právní jistoty, ochrany legitimního očekávání a zásadou *pacta sunt servanda*.⁵⁴⁹ Je tedy otázkou jak daleko sahá povinnost členského státu přijmout všechna vhodná opatření, aby odstranil nesplnění povinnosti stanovené v prvním

⁵⁴⁵ Biondi A., Maletic I, Recent Developments in Luxembourg: The Activities of the Community Courts in 2006, European Public Law, 2007, č. 4, str. 584

⁵⁴⁶ Stanovisko generálního advokáta Madura ve věci C – 119/04 Komise v. Itálie, bod 48

⁵⁴⁷ Stanovisko generálního advokáta Colomera ve věci C – 387/97 Komise v. Řecko, bod 58

⁵⁴⁸ Stanovisko generální advokátky Trstenjak ve věci C – 503/04 Komise v. Německo, bod 63

⁵⁴⁹ Rozsudek ve věci C – 503/04 Komise v. Německo, bod 31

rozsudku? Jsou členské státy povinny i případně zrušit smlouvy uzavřené s třetími osobami? Z obecné zásady loajální spolupráce zakotvené v čl. 4 Smlouvy o EU, zásady *effet utile* i judikatury Soudního dvora vyplývá, že spíše ano, protože v důsledku rozsudku musí zaniknout veškeré účinky právních úkonů učiněných v rozporu s právem EU.⁵⁵⁰ Nadto se členský stát podle ustálené judikatury Soudního dvora nemůže odvolávat na vnitrostátní problémy při provádění práva EU. To platí i pro ustanovení, zvyklosti nebo okolnosti jeho právního řádu.⁵⁵¹ Členský stát se nemůže, co se týče jeho základních povinností vůči Unii, s úspěchem odvolávat na následky svého protiprávního jednání, aby zpochybnil samotnou právní povinnost.⁵⁵² Soudní dvůr tedy k uvedeným zásadám stanovil, že členský stát by v každém případě tyto zásady nemohl uplatňovat jako odůvodnění, proč nebyl proveden rozsudek určující nesplnění povinností podle článku 258 SFEU, a tudíž se vyhnout vlastní odpovědnosti stanovené právem EU.⁵⁵³ Jedinou možností, jak se vyvarovat placení finanční sankce tedy zřejmě zůstává ignorovat výše uvedené principy a zrušit smlouvu, jež byla shledána v rozporu s unijními pravidly zadávání veřejných zakázek.⁵⁵⁴ Soudní dvůr konečně stanovil, že Německo, s ohledem na skutečnost, že dotčenou protiprávní smlouvu o sovu odpadů s městem Braunschweig vypovědělo až po uplynutí lhůty v odůvodněném stanovisku, nesplnilo povinnosti vyplývající z původního rozsudku. Nicméně vzhledem k tomu, že původnímu rozsudku bylo vyhověno ještě přede dnem, ke kterému Soudní dvůr posuzuje skutkové okolnosti, nebylo rozhodnuto o uložení penále. Soud rovněž nepřistoupil k uložení paušální pokuty s lakonickým konstatováním, že to není s ohledem na okolnosti v projednávané věci nezbytné. Více se dočteme ze stanoviska generální advokátky, která paušální pokutu rovněž nenavrhovala, ač potvrdila oprávnění Soudu o ní rozhodnout i přesto, že pochybení bylo v průběhu řízení před Soudním dvorem odstraněno a Komise ji nenavrhovala. Dle názoru generální advokátky by měla být možnost uložení paušální pokuty využita zejména v případě, že dotyčný členský stát

⁵⁵⁰ Stanovisko generální advokátky Trstenjak ve věci C – 503/04 Komise v. Německo, bod 75

⁵⁵¹ Tamtéž, bod 73

⁵⁵² Stanovisko generálního advokáta Albera ve věci C – 328/96 Komise v. Rakousko, bod 83

⁵⁵³ Rozsudek ve věci C – 503/04 Komise v. Německo, bod 36

⁵⁵⁴ Komárek J., *Infringements in Application of Community Law: Some Problems and (Im)possible Solutions*, Review of European Administrative Law, 2007, ročník 0, č. 1, str. 91

rozsudku vyhověl teprve z obavy před druhým řízením, nesplnění povinnosti je zvlášť závažné nebo existuje konkrétní riziko opakování.⁵⁵⁵

Od roku 2007 lze zaznamenat zvýšenou aktivitu Komise v rámci dohledu nad dodržováním rozhodnutí Soudního dvora, kterým bylo stanoveno porušení práva EU. Tato iniciativa odpovídá politice Komise, která řadí tato pochybení mezi ta, která mají rozsáhlý dopad na občany a podniky, působí dlouhodobě a jsou tak nejrizikovější z hlediska správného uplatňování práva EU. Z těchto důvodů si Komise v roce 2007 vytyčila za cíl věnovat zvýšenou pozornost případům nerespektování rozsudků Soudního dvora vydaných v řízení dle čl. 258 SFEU.⁵⁵⁶ Tento nový přístup se projevil jednak v rekordním počtu nově zahájených řízení pro nerespektování rozsudku v roce 2007 a jednak ve zvyšujícím se počtu odsuzujících rozsudků.⁵⁵⁷ V roce 2008 byly vydány hned dva rozsudky dle čl. 260 odst. 2 SFEU. Nicméně tento zvyšující nápad soudních řízení pro nerespektování rozsudku vede také k tomu, že se již nejedná o tak citlivá a výjimečná řízení, a proto již o všech případech nerozhoduje Soud ve velkém senátu a některá řízení jsou rovněž rozhodována bez stanoviska generálních advokátů.⁵⁵⁸ Z těchto důvodů se nebudu dále podrobně zabývat všemi rozhodnutími Soudního dvora vydanými na základě čl. 260 odst. 2 SFEU a rozeberu pouze ta, která, přispěla k objasnění některých nezodpovězených otázek týkajících se ukládání sankcí za nevyhovění rozsudku.

První z výše uvedených rozhodnutí roku 2008 bylo vyneseno ve věci C – 70/06 Komise v. Portugalsko. V tomto řízení bylo Portugalsko odsouzeno za nezrušení své vnitrostátní právní úpravy, která ztěžovala podání opravných prostředků v oblasti zadávání veřejných zakázek, k placení penále ve výši 19 392 € za každý den prodlení s přijetím nezbytných opatření. Soudní dvůr snížil výši penále navrhovanou Komisí z důvodů zvolení nižšího koeficientu závažnosti, kdy opětovně potvrdil, že není vázán návrhem Komise ani jeho sdělením a výši sankce určuje sám s ohledem zejména na

⁵⁵⁵ Stanovisko generální advokátky Trstenjak ve věci C – 503/04 Komise v. Německo, bod 89

⁵⁵⁶ Sdělení Komise Evropa přinášející výsledky – Uplatňování práva Společenství KOM (2007) 502, str. 9

⁵⁵⁷ Výroční zpráva Soudního dvora za rok 2009, str. 85, dostupné z WWW:

http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2010-05/ra09_stat_cour_final_cs.pdf

[dostupnost ověřena dne 30. 1. 2011]

⁵⁵⁸ Viz např. C – 568/07 Komise v. Řecko či C – 457/07 Komise v. Portugalsko

dobu trvání protiprávního stavu, stupeň jeho závažnosti a platební schopnost dotčeného státu.⁵⁵⁹

Druhému rozsudku ze sklonku roku 2008 ve věci C – 121/07 Komise v. Francie je nicméně třeba věnovat větší pozornost, protože se jedná o první rozsudek Soudního dvora, ve kterém Soud uložil finanční postih i přesto, že členský stát před vynesením rozsudku plně odstranil protiprávní stav. Předmětem řízení bylo nerespektování rozsudku ve věci C – 419/03 ze strany Francie, který se týkal nepřijetí opatření nezbytných k provedení směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/18/ES ze dne 12. března 2001 o záměrném uvolňování geneticky modifikovaných organismů do životního prostředí do vnitrostátního práva. Komise v žalobě požadovala vedle určení nerespektování uvedeného rozsudku, aby Soudní dvůr uložil Francii penále ve výši 366 744 € denně. Nicméně Komise rovněž požadovala i uložení paušální pokuty. Její výši Komise nestanovila pevnou částkou, ale ve výši 46 660 € za každý den prodlení ode dne vynesení rozsudku až do dne vyhovění původnímu rozsudku či do dne druhého rozhodnutí o nerespektování rozsudku Soudního dvora podle toho, k čemu dojde dříve. Komise tedy současně navrhla uložení obou sankcí, a to zcela ve shodě se svou politikou vyjádřenou ve výše uvedeném Sdělení z roku 2005 o použití čl. 228 Smlouvy o ES, kde stanovila, že bude při každém podání žaloby navrhopat uložení jak paušální pokuty, tak penále.⁵⁶⁰ Nicméně tento přístup se hned stal předmětem kritiky ze strany generálního advokáta Mazáka. Ten uvedl, že uvedený postup může být nepřiměřený a měl by být odmítnut.⁵⁶¹ Výše uvedeně, dle mého názoru, však nemusí nic měnit na přístupu Komise k navrhování sankcí. Je čistě na Komisi, aby v rámci svého uvážení a s ohledem na požadavek rovného zacházení navrhla, pokud to považuje za nezbytné, obě sankce. Avšak pouze Soudní dvůr může stanovit, zda a jaké sankce je třeba s ohledem na zvláštnosti jednotlivého případu uložit.

Francie v průběhu řízení přiznala, že ke dni uplynutí lhůty dané v odůvodněném stanovisku nevyhověla plně rozsudku Soudního dvora. Soud tedy následně v rozsudku konstatoval nesplnění povinností vyplývajících z rozsudku vydaného v řízení dle čl. 258 SFEU. Soudní dvůr však neuložil penále s odůvodněním, že Francie v průběhu soudního řízení odstranila protiprávní stav přijetím zákona ze dne

⁵⁵⁹ Rozsudek C – 70/06 Komise v. Portugalsko, bod 39

⁵⁶⁰ Sdělení Komise o použití čl. 228 Smlouvy o ES, SEK(2005) 1658, bod 10.3

⁵⁶¹ Stanovisko generálního advokáta Mazáka ve věci C – 121/07 Komise v. Francie, bod 74

25 června 2008, a tak je uložení penále bezpředmětné. Toto nicméně neplatí pro možnost uložení paušální pokuty, kterou lze požadovat i v případě, že členský stát v průběhu řízení před Soudním dvorem zcela odstraní namítané pochybení. Záleží pak na úvaze Soudu, jak velký stupeň odrazování a přesvědčování je třeba k urychlenému splnění povinností plynoucích z rozsudku.⁵⁶² Při těchto úvahách bere Soud v potaz zejména závažnost porušení, jeho trvání a okolnosti každého jednotlivého případu, např. zda se jedná o opakované případy pochybení, přístup členského státu k řešení porušení a míru jeho spolupráce či obtíže spojené se splněním původního rozsudku.⁵⁶³ Francie byla nakonec odsouzena k uhrazení paušální pokuty ve výši 10 000 000 € bez toho, aby Soud jakkoliv blíže odůvodnil výpočet výše této sankce. V této souvislosti je vhodné uvést, že jedním z důvodů, proč Soudní dvůr v této věci uložil paušální pokutu, je i přístup Francie, která po dlouhou dobu zastávala tzv. „odkládací taktiku“, kdy namítané pochybení odstranila až poté, co Komise podala žalobu pro nerespektování rozsudku.⁵⁶⁴

Z výše uvedeného vyplývá velmi důležitý závěr, že členské státy se již nemohou nadále spoléhat na to, že jejich pochybení bude beztrestné a Komise vezme žalobu zpět, pokud odstraní svá porušení až po zahájení řízení pro nerespektování předchozího rozsudku před Soudním dvorem. Výše uvedené by mělo změnit přístup členských států, které například z ekonomických⁵⁶⁵ či politických důvodů⁵⁶⁶ vyčkávají se splněním povinností stanovených právem EU a potvrzených rozsudkem Soudního dvora pro porušení Smluv, až do doby podání žaloby pro nerespektování rozsudku Soudního dvora. Závěrem lze ještě uvést zajímavost uvedeného případu z pohledu České republiky, kdy v tomto řízení Soudní dvůr povolil vedlejší účastenství České republiky na podporu Francie, nicméně jak plyne z vyjádření generálního advokáta Mazáka, ta v řízení nepředložila žádné písemné ani ústní vyjádření.⁵⁶⁷

Dalším významným obdobím, co se týče judikatury Soudního dvora dle čl. 260 odst. 2 SFEU, je léto roku 2009, kdy v průběhu necelých dvou měsíců byly vyneseny

⁵⁶² Rozsudek C – 121/07 Komise v. Francie, bod 59

⁵⁶³ Lenaerts K., *The Enforcement of EU Law by the Commission and State Liability in Damages*, dosud nepublikováno, str. 8

⁵⁶⁴ Viz např. nerespektování rozsudku Soudního dvora ve věci C - 296/01

⁵⁶⁵ Hedmann – Robinson M., *Article 228(2) EC and the Enforcement of EC Environmental Law: A Case of Environmental Justice Delayed and Denied? An Analysis of Recent Legal Developments*, *European Environmental Law Review*, listopad 2006, str. 312

⁵⁶⁶ Viz např. násilné demonstrace a ničení polí s geneticky modifikovanými rostlinami v tomto řízení

⁵⁶⁷ Stanovisko generálního advokáta Mazáka ve věci C – 121/07 Komise v. Francie, bod 20

hned tři rozsudky, ve kterých Soudní dvůr stanovil sankci za nevyhovění předchozímu rozsudku. Ve všech těchto řízeních byla uložena paušální pokuta, čímž Soud vyvrátil argument členských států, že by k uložení této sankce mělo docházet pouze ojediněle ve zvláštních případech.⁵⁶⁸

Prvním z těchto rozsudků, ve kterém bylo dokonce rozhodnuto bez stanoviska generálního advokáta, je řízení C – 568/07 Komise v. Řecko. Toto řízení zahájila Komise z důvodu nerespektování rozsudku ve věci C – 140/03, kterým bylo stanoveno, že Řecko porušuje primární právo EU tím, že podmiňuje provozování prodejen oční optiky splněním takových podmínek, které omezují svobodu usazování fyzických a právnických osob nad míru nezbytnou k tomu, aby byla zajištěna ochrana veřejného zdraví. Komise původně požadovala jak uložení penále ve výši 70 956 €, tak paušální pokutu, jejíž výše se měla odvíjet od počtu dnů, po které nebyly plněny povinnosti vyplývající z prvního rozsudku.⁵⁶⁹ Obdobně jako ve výše uvedeném případě týkajícího se geneticky modifikovaných organismů, i zde členský stát odstranil v průběhu soudního řízení namítaný protiprávní stav přijetím nové právní úpravy. Z tohoto důvodu Komise v tomto řízení upustila od požadavku uložení penále, nicméně setrvala na navrhovaném uložení paušální pokuty.

Soudní dvůr nejprve rozhodl, že Řecko nepřijalo všechna opatření nezbytná k vyhovění předchozího rozsudku ke dni, ke kterému uplynula lhůta daná v odůvodněném stanovisku. Co se týče legislativních návrhů přijatých po této době, tyto nemohou být Soudním dvorem vzaty v potaz při určení, zda se členský stát nadále dopouští porušení práva EU ve smyslu čl. 260 odst. 2 SFEU či nikoliv.⁵⁷⁰ Ohledně druhu a výše finanční sankce Soudní dvůr nejprve potvrdil, že vzhledem k tomu, že Řecko splnilo všechny své povinnosti, není namístě uložit penále. Uložení paušální pokuty závisí na okolnostech jednotlivého případu. Argumenty, které Soudní dvůr zvažuje při rozhodování o uložení této pokuty, tedy dopad na soukromé a veřejné zájmy, přístup členského státu, dobu trvání porušení a jeho závažnost či složitost věci, jsou poté rozhodující i pro určení konkrétní výše paušální pokuty. Soudní dvůr tedy opětovně bez toho, aby se jakkoliv vyjadřoval k návrhu Komise či metodě výpočtu pokuty, stanovil paušální pokutu pevnou částkou ve výši 1 000 000 €. Zajímavé zde je,

⁵⁶⁸ Prete L., Smulders B., The Coming Age of Infringement Proceedings, Common Market Law Review, č. 47, 2010, str. 52

⁵⁶⁹ Rozsudek C – 568/07 Komise v. Řecko, bod 1

⁵⁷⁰ Rozsudek C – 568/07 Komise v. Řecko, bod 24

že takto stanovená výše paušální částky je dokonce o více než polovinu nižší, než minimální pevná paušální částka předvídaná pro Řecko Komisí v jejím sdělení z roku 2005.

Z uvedeného rozsudku lze učinit několik závěrů ohledně ukládání paušální pokuty. V případě ukládání paušální pokuty Soudní dvůr zpravidla, na rozdíl od rozhodování o výši penále, nestanoví přesný postup, kterým došel ke konečné částce jednorázové pokuty. Soudní dvůr tím potvrzuje, že není nijak vázán návrhem Komise či dotčeným sdělením z roku 2005, kterým se provádí čl. 260 SFEU. Záleží pouze na úvaze Soudu po zohlednění zvláštností případu, jakou sankci uloží, bez toho aniž by se Soudní dvůr snažil subsumovat své závěry pod metodu výpočtu této sankce navrženou Komisí.⁵⁷¹ Výše uvedené lze chápat i tak, že Soudní dvůr nehodlá provádět výpočet paušální pokuty dle počtu dní prodlení se splněním rozsudku, aby se tak vyvaroval námitkám členských států o dvojím zohlednění doby porušení či ukládání paušální pokuty v podobě retrospektivního penále.⁵⁷² Rozhodnutí o výši paušální pokuty je tak spíše závislé na spravedlivém zhodnocení okolností projednávaného případu.⁵⁷³

Stejný den, ve který byl vynesena výše uvedená rozhodnutí vůči Řecku týkající se očních optiků, bylo Řecko odsouzeno k finanční pokutě i v rozsudku ve věci C – 109/08 Komise v. Řecko. V tomto případě se jednalo o nesplnění povinností plynoucích z rozsudku C – 65/05 ohledně zákazu instalovat a provozovat všechny elektrické, elektromechanické a elektronické hry, včetně všech počítačových her, ve všech veřejných nebo soukromých místech s výjimkou kasin. Z věcného hlediska je na tomto rozsudku zajímavé, že Řecko svým chováním nejen porušilo čl. 34 SFEU upravující zákaz množstevních omezení dovozu, ale i směrnici Evropského parlamentu a Rady 98/34/ES ze dne 22. června 1998 o postupu při poskytování informací v oblasti norem a technických předpisů a předpisů pro služby informační společnosti. Jedná se totiž o směrnici, která má právě za cíl předcházet možným porušením práva EU. Tato směrnice upravuje tzv. notifikace technických předpisů, tedy nástroj sloužící k tomu, aby nedocházelo k vytváření technických překážek obchodu na vnitřním trhu. Na

⁵⁷¹ Srovnej stanovisko generálního advokáta Bota ve věci C – 109/08 Komise v. Řecko, bod 72, kde se stanoví, že: „Uložení paušální částky není automatické a její výpočet nezávisí na matematickém vzorci, ani na seznamu předem určených kritérií, jak tomu může být v případě výpočtu výše penále Soudním dvorem.“

⁵⁷² Rozsudek C – 121/07 Komise v. Francie, bod 49

⁵⁷³ Stanovisko generálního advokáta Bota ve věci C – 109/08 Komise v. Řecko, bod 81

základě těchto poskytnutých notifikací mají členské státy i Komise dostatek informací o nově přijímaných technických opatření členských států, čímž je možno kontrolovat vnitrostátní právní normy týkající se výrobků, které nepodléhají harmonizaci na vnitřním trhu. Tento nástroj tak Komise řadí mezi preventivní opatření, kterými je zajišťováno řádné uplatňování práva EU.⁵⁷⁴

Samotný průběh řízení včetně zkoumání nesplnění povinností byl poměrně jednoznačný. Co se týče předsoudní části řízení, je třeba uvést, že Řecko v tomto sporu vůbec nereagovalo na zasláné formální upozornění a na odůvodněné stanovisko odpovědělo až po podání žaloby k Soudnímu dvoru.⁵⁷⁵ V průběhu soudního líčení poté sám zástupce řecké vlády potvrdil, že návrh zákona, kterým má dojít k odstranění protiprávního stavu, bude teprve předložen parlamentu. Komise v řízení navrhovala uložení paušální částky ve výši 3 420 780 € a denní penále 31 798, 80 €. Zajímavé je, že Komise při výpočtu výše penále vycházela z koeficientu trvání ve výši 1,1, který reflektoval období jedenácti měsíců mezi vyhlášením prvního rozsudku dne 26 října 2006 a 17. říjnem 2007, tedy dnem, kdy bylo rozhodnuto o podání druhé žaloby. V tomto případě tudíž Komise nijak nezohlednila skutečnost, že členský stát není schopen odstranit namítané pochybení okamžitě dnem vynesení prvního rozsudku a nenechala členskému státu žádnou lhůtu ke splnění povinností z rozsudku vyplývajících, ačkoliv judikatura Soudního dvora hovoří o vyhovění rozsudku v co nejkratší možné lhůtě⁵⁷⁶ a sama Komise si interně stanovila lhůtu šesti měsíců.⁵⁷⁷

S ohledem na výše uvedené přetrvávání nerespektování rozsudku rozhodl Soudní dvůr o uložení penále ve výši 31 536 € denně a paušální částky 3 000 000 €, přičemž Soud při odůvodnění výše těchto sankcí vycházel z obdobné argumentace jako je uvedena u dříve rozebraných případů.

Pro Řecko velmi nepříjemné období z hlediska plnění závazků plynoucích z práva EU završil zhruba po měsíci vynesení rozsudek ve věci C – 369/09 Komise v. Řecko. V tomto rozsudku, který nepřináší žádné zásadně nové myšlenky ohledně ukládání sankcí a odůvodnění jejich výše, bylo Řecko odsouzeno k placení paušální pokuty 2 000 000 € a penále ve výši 16 000 € denně. Soudní dvůr pouze poskytl Řecku lhůtu jednoho měsíce k prokázání splnění povinností vyplývajících z rozsudku, o kterou

⁵⁷⁴ 27. výroční zpráva Komise o kontrole uplatňování práva EU, KOM(2010) 538, str. 5

⁵⁷⁵ Rozsudek C – 109/08 Komise v. Řecko, body 9 až 11

⁵⁷⁶ Rozsudek C – 121/07 Komise v. Francie, bod 21

⁵⁷⁷ Rozsudek C – 177/04 Komise v. Francie, bod 69

odložil počátek splatnosti penále. Tento rozsudek je nicméně velmi zajímavý ze dvou jiných hledisek. Prvním z nich je samotný rozsudek Soudního dvora, který nebyl dle názoru Komise respektován. Rozhodnutí Soudního dvora ve věci C – 415/03, jehož plnění je předmětem tohoto sporu, bylo totiž vydáno v rámci řízení dle čl. 108 odst. 2 SFEU upravující rozhodnutí Komise v oblasti státních podpor. Jedná se tedy o jeden ze zjednodušených postupů předvídaných Smlouvou, který opravňuje Komisi předložit věc Soudnímu dvoru rychleji, a to zejména z toho důvodu, že se předpokládá, že komunikace tradičně probíhající v administrativní fázi řízení pro porušení Smluv se zde uskutečnila jiným způsobem (blíže viz kapitola 4.3).⁵⁷⁸ Jedná se v tomto případě o první spor týkající se státní podpory, který vyústil až v uložení finanční sankce.⁵⁷⁹ Druhým zajímavým bodem tohoto rozsudku je samotné jádro sporu. Ten se totiž vedl o navrácení neprávem poskytnuté veřejné podpory společnosti Olympic Airways. Komise se v řízení domáhala zpětného vybrání částky 41 miliónů € za kapitálový vklad v rámci podpory na restrukturalizaci, 2,5 miliónu € za nájemné letišť a konečně 61 miliónů € za poplatek zvaný „spatosimo“. Proti tomuto požadavku se Řecko bránilo s poukazem na rozhodčí nález z roku 2006, kterým byla část dluhu započtena proti náhradám přiznaným této letecké společnosti.⁵⁸⁰ Ze strany Řecka se tak mohlo jednat o velmi pozoruhodné řešení, kdy byla nemožnost vymoci státní podporu elegantně vyřešena nadhodnocením odškodnění v rámci rozhodčího nálezu, což by samo o sobě mohlo být považováno za protiprávní podporu.⁵⁸¹

Poslední vynesení rozsudek dle čl. 260 odst. 3 SFEU, kterým se budu zabývat, byl vynesěn dne 10. září 2009 ve věci C – 457/07 Komise v. Portugalsko. Přestože bylo v tomto sporu rozhodováno bez stanoviska generálního advokáta a žaloba Komise byla, oproti jinak velké úspěšnosti Komise v zahájených řízeních pro porušení Smluv, zamítnuta, je vhodné tento rozsudek blíže rozebrat. Právě díky ne zcela kvalitně odvedené práci Komise v rámci předsoudní fáze řízení a nevhodně formulovaných žalobních návrhů, přináší tento rozsudek stručné shrnutí výše uvedených tezí o vztahu

⁵⁷⁸ Simons, D., *Komunitární právní řád*, Praha, ASPI, 2005, str. 669

⁵⁷⁹ Bechtle M., *Commission v Greece - The End of the Olympic Airways Saga?*, *European State Aid Law Quarterly*, 2010, č. 1, str. 119, rovněž ve stejném vydání Rose M., Drake S., *Financial Penalties for Failure to Recover State Aid and their Relevance to State Liability for Breach of Union Law*, str. 33 - 47

⁵⁸⁰ Bobek M., *Soudní dvůr Evropských společenství: Komise proti Řecku – co stojí porušování práva Společenství. Soudní rozhledy*, 2010, č. 3, str. 112

⁵⁸¹ Stanovisko generálního advokáta Mengozziho ve věci C – 369/07 Komise v. Řecko, bod 39

řízení dle čl. 258 a 260 SFEU, stejně tak jako předsoudní a soudní fáze řízení pro nerespektování rozsudku.

Jádrem sporu bylo namítané nevyhovění rozsudku ve věci C – 432/03, kterým bylo stanoveno, že Portugalsko porušilo předpisy ohledně požadavků na stavební výrobky a použití těchto výrobků z jiných členských států tím, že požadovalo vnitrostátní schválení bez ohledu na certifikáty vydané jinými státy EU.

Komise v žalobě zaprvé namítala, že portugalská úprava zavedla opatření s účinkem rovnocenným množstevnímu omezení dovozu, když požadovala schvalovací řízení i na výrobky, na které se nevztahují technické specifikace. Nicméně toto porušení nebylo předmětem přezkumu ve výše uvedeném rozsudku, jehož výkonu se Komise domáhala. Původní rozsudek totiž zněl pouze na nezohlednění certifikátů a schválení vydaných jinými členskými státy. Soudní dvůr tedy tento žalobní důvod zamítl s tím, že předmětem řízení pro nerespektování rozsudku mohou být jen taková pochybení, jejichž nesplnění Soudní dvůr potvrdil v řízení dle čl. 258 SFEU. Zde tedy Soud verifikoval vztah obou řízení, kdy následné sankční řízení je zvláštním řízením zaměřeným na výkon rozsudku Soudního dvora, tedy prostředek soudního výkonu rozhodnutí, ve kterém nelze přezkoumávat nově namítaná pochybení.⁵⁸²

Dále se Soud vyjádřil k zásadnímu vztahu předsoudní fáze řízení vedeného Komisí a následného řízení před Soudním dvorem. Z ustálené judikatury vztahující se k řízení dle čl. 258 SFEU, která se obdobně uplatní v řízení pro nerespektování rozsudku, plyne, že je nezbytné dodržet postup před předložením věci Soudu. Jedná se totiž o zásadní procesní náležitost řízení, která slouží k zajištění možnosti státu účinně bránit své zájmy. Je tedy nezbytné, aby byl předmět sporu jasně vymezen již v této fázi řízení, a tento rozsah není možno v řízení před Soudním dvorem následně rozšiřovat. Platí však to, co bylo uvedeno výše u řízení C – 177/04 Komise v. Francie, že tato vázanost nijak nebrání zúžení tohoto předmětu tak, aby bylo možno reagovat na částečně odstranění namítaných pochybení. Nicméně Komise v tomto sporu s Portugalskem uvedla v soudní fázi argument nový, kdy nově kritizovala vnitrostátní právní předpis použitelný ještě před předložením věci Soudnímu dvoru, který však neuplatnila v administrativní fázi řízení s Komisí. Z tohoto důvodu Soud shledal

⁵⁸² Rozsudek C – 457/07 Komise v. Portugalsko, bod 47

porušení podstatných formálních náležitostí zajišťujících řádný postup a tento žalobní důvod nepřipustil.⁵⁸³

Konečně Soud vytkl Komisi, že dostatečně nepodložila důkazy svá tvrzení. Komise se totiž v řízení omezila pouze na připomenutí skutkových okolností, které vedly k vynesení prvního rozsudku, aniž by poskytla dostatečné informace o tom, v jaké míře bylo rozsudku vyhověno a v jaké míře pochybení přetrvává. Vzhledem k tomu, že Komise nepředložila žádný důkaz, kterým by vyvrátila tvrzení Portugalska, neprokázala, že by nebylo původnímu rozsudku Soudu vyhověno. Soudní dvůr tedy konečně zamítl žalobu jako celek a uložil Komisi úhradu nákladů řízení.

Posledně rozebraný rozsudek Soudního dvora je tedy důležitý v tom, že shrnuje obecné principy potvrzené judikaturou Soudu ohledně řádného průběhu řízení pro porušení Smluv a řízení pro nerespektování rozsudku, na které jsou tyto zásady rovněž plně aplikovatelné. Dále potvrzuje důležitou roli předsoudní části řízení, kdy potvrzuje úzký vztah mezi předmětem sporu v řízení před Komisí a soudním řízením, stejně tak jako mezi uvedenými řízeními dle čl. 258 a 260 SFEU.⁵⁸⁴

4.5.1.4 Shrnutí

Výše byl popsán mechanismus sankcí, jak ho zakotvuje čl. 260 odst. 2 SFEU. Vzhledem ke skutečnosti, že ustanovení Smlouvy jsou velmi obecná, je třeba při výkladu tohoto institutu vycházet zejména z dotčených sdělení Komise, které slouží pro Soudní dvůr jako užitečné vodítko při určování sankce a poté zejména ze samotné judikatury Soudního dvora, která se v posledních letech rozrostla o řadu nových rozsudků. Důvodem tohoto nárůstu rozsudků Soudu v rámci řízení pro nerespektování předchozího rozhodnutí Soudního dvora je zejména liknavost a narůstající neochota členských států urychleně odstraňovat prvním rozsudkem Soudu deklarovaná porušení práva EU. Vezmeme-li v potaz, že samotná předsoudní fáze před vynesením rozsudku pro porušení Smluv trvá průměrně 24 měsíců⁵⁸⁵ a započítáme-li samotné řízení před

⁵⁸³ Rozsudek C – 457/07 Komise v. Portugalsko, bod 60

⁵⁸⁴ Prete L., Smulders B., The Coming Age of Infringement Proceedings, Common Market Law Review, č. 47, 2010, str. 50

⁵⁸⁵ 27. výroční zpráva Komise o kontrole uplatňování práva EU, KOM(2010) 538, str. 3; v potaz jsou brána pouze věcná řízení, nikoliv nenotifikační, jejichž průběh je rychlejší

Soudním dvorem v délce zhruba 17 měsíců⁵⁸⁶ a případné následné řízení pro nerespektování rozsudku, které trvá průměrně 65 měsíců, dostaneme se k velmi znepokojivým závěrům. Uvedené totiž znamená, že v případě, že se členský stát nepodrobí rozsudku Soudní dvora, přetrvává původní pochybení po dobu téměř devíti let, než je členský stát odsouzen za toto své protiprávní chování k finančnímu postihu. Tato skutečnost jistě nevede k účinnému uplatňování unijního práva a zajištění respektu k rozhodnutím Soudního dvora. Je tedy třeba se zamyslet nad možnostmi urychlení celé procedury.

Potřeby změn si byla vědoma i sama Evropská unie a jednotlivé členské státy, které přijetím Lisabonské smlouvy vnesly do primárního práva dva nové prvky, a to výše rozebranou absenci fáze odůvodněného stanoviska a poté nově upravenou možnost uložení finanční sankce v případě nenotifikace směrnic přijatých legislativním postupem již v rámci prvního předložení věci Soudnímu dvoru. Této druhé změně se budu věnovat samostatně v následující části své práce. Nicméně předem je možno uvést, že zodpovězení otázky, zda uvedené změny skutečně povedou k urychlení celé procedury řešení sporů mezi Komisí a členskými státy, ukáže až čas a v současné době je příliš brzy vynášet jakékoliv hodnotící soudy. Nadto je třeba mít na paměti, že ke zvýšení respektu k právu Evropské unie a jeho uplatňování nevede jen cesta represe, ale je třeba se zaměřit i na samotnou kvalitu legislativy EU.

Konečně je třeba uvést, že zvýšená aktivita Komise v posledních letech ve shodě s její politikou prioritně dohlížet na plnění povinností stanovených v rozsudcích Soudního dvora, přinesla své ovoce. Jak ilustruje následující tabulka shrnující výše rozebrané rozsudky Soudního dvora, stává se postupně z řízení pro nerespektování rozsudku běžný a hlavně efektivní postup, jak za pomoci finančního postihu přimět členské státy k dodržování unijních závazků.⁵⁸⁷ Uvedené tabulka rovněž znázorňuje odlišný přístup Komise a Soudního dvora zejména co se týče výpočtu paušální částky, kdy Komise postupuje ve shodě se sdělením z roku 2005 o provádění čl. 260 SFEU ve znění sdělení SEK (2010) 923, zatímco Soudní dvůr tuto částku ukládá po zohlednění

⁵⁸⁶ Viz Výroční zpráva Soudního dvora za rok 2009, str. 94, dostupné z WWW:

http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2010-05/ra09_stat_cour_final_cs.pdf,
[dostupnost ověřena dne 1. 8. 2011]

⁵⁸⁷ Obdobně Smith M., Inter-institutional Dialogue and the Establishment of Enforcement Norms: A decade of Financial Penalties under Article 228 EC (now Article 260 TFEU), *European Public Law* 16, č. 4, 2010

zvláštností každého případu a doby přetrvávání nesplnění povinností, jakož i dopadu na veřejné a soukromé zájmy bez bližšího objasnění způsobu výpočtu této sankce.

rozsudek	návrh Komise	návrh GA	sankce uložená SDEU
C - 387/97	24 600 € denně	15 375 € denně	20 000 € denně
C - 278/01	45 600 € denně	nenavrhoval	624 150 € ročně
C - 304/02	316 500 € denně	57 761 250 € za každých šest měsíců a paušální pokuta 115 522 500 €	57 761 250 € za každých šest měsíců a paušální pokuta 20 000 000 €
C - 177/04	13 715 € denně	13 715 € denně	31 650 € denně
C - 119/04	309 750 € denně	265 500 € denně	neuložil
C - 503/04	31 680 € denně, resp. 126 720 € denně	nenavrhoval	neuložil
C - 70/06	21 450 € denně	19 392 € denně	19 392 € denně
C-121/07	366 744 € denně a paušální pokutu 43 660 € denně	235 764 € denně	paušální pokuta 10 000 000 €
C - 568/07	70 956 € denně a paušální pokuta dle počtu dní porušení	bez stanoviska GA	paušální pokuta 1 000 000 €
C - 109/08	31 798,80 € denně a paušální pokuta 3 420 780 €	31 798,80 € denně a paušální pokuta 2 000 000 €	31 536 € denně a paušální pokuta 3 000 000 €
C-369/07	53 611 € denně a paušální pokuta dle počtu dní porušení	15 768 € denně a paušální pokuta 2 000 000 €	16 000 € denně a paušální pokuta 2 000 000 €
C - 457/07	34 542 € denně a paušální pokutu 6 000 € denně dle počtu dní porušení	bez stanoviska GA	neuložil

4.5.2 Řízení pro nenotifikaci směrnice přijaté legislativním postupem

Další významnou změnu v průběhu řízení pro porušení Smluv, kterou zavedla Lisabonská smlouva za účelem zvýšení efektivity a rychlosti celé procedury, je nová úprava obsažená ve třetím odstavci čl. 260 SFEU.⁵⁸⁸ Stejně jako výše uvedená změna,

⁵⁸⁸ Čl. 260 odst. 3 SFEU: „Předloží-li Komise Soudnímu dvoru Evropské unie věc podle článku 258 z důvodu, že dotyčný stát nesplnil povinnost sdělit opatření provádějící směrnici přijatou legislativním

týkající se absence fáze odůvodněného stanoviska u řízení pro nerespektování rozsudku dle čl. 260 odst. 2 SFEU, má rovněž nová úprava obsažená v čl. 260 odst. 3 SFEU za cíl reagovat na neúměrnou délku řízení o porušení Smluv. Pro představu k délce řízení týkající se tohoto druhu nerespektování unijních závazků lze uvést, že v roce 2006 byla průměrná doba potřebná k vyřízení případu porušení práva EU spočívajícího v neoznámení vnitrostátních opatření provádějících směrnici 15 měsíců.⁵⁸⁹ Nepřiměřená délka řízení o porušení práva EU je obecně velmi často kritizovaným faktorem a tohoto si je vědoma i Komise, která si ve sdělení Evropa přinášející výsledky – uplatňování práva Společenství⁵⁹⁰ vytyčila za cíl zlepšit své pracovní postupy stanovením priorit a zrychlením správy případů porušení právních předpisů EU. Dle názoru Komise je právě neoznámení vnitrostátních opatření provádějících směrnici do národního právního řádu jedním z těch porušení, kterým je třeba věnovat náležitou pozornost.⁵⁹¹ Z tohoto důvodu obsahoval již návrh Smlouvy zakládající Ústavu pro Evropu speciální ustanovení, které umožňovalo v případě opomenutí informovat Komisi o transpozičním opatření k implementaci evropského rámcového zákona navrhnout Soudnímu dvoru uložení finanční sankce již v rámci první žaloby.⁵⁹² Tuto úpravu přebrala i Lisabonská smlouva, čímž významně změnila a zejména zrychlila proces vymáhání práva EU v případě těchto pochybení. Nově je tedy možno uložit členskému státu zaplacení paušální částky nebo penále již v rámci rozsudku dle čl. 258 SFEU, kterým Soudní dvůr konstatuje nesplnění povinnosti členského státu spočívající v nesdělení opatření provádějící směrnici přijatou legislativním postupem.

Nejprve je tedy třeba uvést, na která porušení je možno tento postup aplikovat. Dle znění čl. 260 odst. 3 SFEU je zřejmé, že se jedná pouze o tzv. nenotifikační řízení, kdy Komise nenamítá jakýkoliv věcný rozpor národní právní úpravy s požadavky práva EU, ale pouze tu skutečnost, že členský stát včas neoznámil generálnímu sekretariátu

postupem, může, pokládá-li to za vhodné, navrhnout paušální částku nebo penále, již je dotyčný členský stát povinen zaplatit, ve výši, kterou považuje za přiměřenou okolnostem.

Shledá-li Soudní dvůr Evropské unie, že došlo k porušení povinnosti, může členskému státu uložit zaplacení paušální částky nebo penále, které nepřekročí výši navrženou Komisí. Platební povinnost nabude účinku ke dni stanovenému Soudním dvorem Evropské unie v jeho rozsudku.“

⁵⁸⁹ Viz 25. výroční zpráva Komise o kontrole uplatňování práva Společenství KOM (2008) 777

⁵⁹⁰ KOM (2007) 502

⁵⁹¹ Dále Komise upozorňuje na ty prohřešky členských států, které se týkají uplatňování zásad plynoucích z práva EU nebo ty, které mají dalekosáhlý dopad na občany či podniky. Rovněž Komise uvádí, že bude věnovat zvýšenou pozornost respektování rozsudků Soudního dvora vydaných na základě čl. 258 SFEU.

⁵⁹² Čl. III - 267 odst. 3 Smlouvy zakládající Ústavu pro Evropu

Komise své vnitrostátní prováděcí opatření týkající se transpozice směrnice přijaté legislativním postupem. Jedná se tedy o nenotifikaci prováděcích opatření, neboli úplnou nebo částečnou neimplementaci směrnice ve stanovené lhůtě, protože je velmi nepravděpodobné, že by členský stát směrnicí řádně a včas transponoval a jen opomněl o tom Komisi informovat. Zaměření Komise na řádnou transpozici směrnic je pochopitelné, neboť bez jejich vnitrostátního provedení je s ohledem na povahu směrnic ohroženo dosažení směrnicí zamýšlených cílů.⁵⁹³ Je tedy nezbytné v zájmu řádného uplatňování práva EU a zajištění toho, aby občané a podniky v EU mohli mít prospěch z unijní právní úpravy, aby byly směrnice řádně implementovány. Z těchto důvodů Komise pravidelně zkoumá národní prováděcí opatření. Komise rovněž v zájmu řádné informovanosti občanů pravidelně zveřejňuje zprávy o oznamování transpozičních opatření, a to jak obecně všech směrnic EU, tak i v určitých specifických oblastech právní úpravy.⁵⁹⁴ Rovněž jsou informace o opatřeních přijatých členskými státy k jednotlivým směrnicím ve všech členských státech EU dostupné z internetových stránek Eur-Lex.⁵⁹⁵ Pro představu, jak velké množství směrnic mají členské státy za povinnost převést do vnitrostátního práva a jaké úrovně dosahuje sledovaný transpoziční deficit, lze poukázat na pravidelně aktualizované údaje generálního sekretariátu Komise. Dle těchto dat je v EU průměrně 1666 směrnic, u kterých již uplynula lhůta pro jejich implementaci do právních řádů členských států. Naproti tomu k notifikaci opatření provádějících uvedené směrnice došlo u 1643 z nich, což představuje dokončenou notifikaci u 98, 63 % všech směrnic.⁵⁹⁶ Výše uvedené statistiky mohou vést k dojmu, že s ohledem na skutečnost, že drtivá většina prováděcích opatření ke směrnicím je včas notifikována Komisi, nejedná se o závažný problém. Je ale třeba mít na paměti, že pokud legislativní proces v EU trvá u směrnic zhruba čtyři roky a mnohdy prodlení při transpozici směrnic představuje i dva roky, je schopnost EU rychle reagovat na měnící se potřeby občanů a hospodářské podmínky značně omezená.⁵⁹⁷ Nadto např. v roce 2008 došlo ke zpoždění při provádění směrnic ve

⁵⁹³ V případě netranspozice směrnice poté připadá v úvahu, za splnění podmínek stanovených judikaturou Soudního dvora, aplikace obecných zásad přímého a nepřímého účinku směrnice.

⁵⁹⁴ Např. v oblasti vnitřního trhu pravidelně vydávaná Internal Market Scoreboard

⁵⁹⁵ Dostupné z WWW: <http://eur-lex.europa.eu/cs/index.htm> [dostupnost ověřena dne 1. 8. 2011]

⁵⁹⁶ Viz informace generálního sekretariátu Komise ke dni 24. 11. 2009, dostupná z WWW: http://ec.europa.eu/community_law/directives/directives_communication_en.htm [dostupnost ověřena dne 1. 8. 2011]

⁵⁹⁷ Viz 26. výroční zpráva Komise o uplatňování práva Společenství, KOM (2009) 675, str. 4

vnitrostátním právu a notifikaci prováděcích opatření v 55 % případů.⁵⁹⁸ Na uvedený notifikační deficit reaguje Komise velmi systematicky zasíláním formálních upozornění členským státům. V roce 2010 například Komise zaslala členským státům dopis s formálním upozorněním týkajícím se nesdělení prováděcích opatření ke směrnici v 746 případech (z toho 34 se týkalo České republiky).⁵⁹⁹ V této souvislosti je však vhodné upozornit, že se nejedná o klasické formální upozornění, jak ho známe z věcných řízení, ale tento dopis je zasílán automaticky v okamžiku uplynutí lhůty pro provedení směrnice a samotný dopis představuje toliko tabulku s výčtem netransponovaných směrnice, resp. směrnic, u kterých Komise neobdržela sdělení o provedení do vnitrostátního právního řádu.⁶⁰⁰ Krom toho o zahájení těchto řízení nerozhoduje kolegium komisařů. Výše uvedený postup zasílání formálního upozornění je jistě velmi rychlý a snadný, ale má, dle mého názoru, velmi negativní konsekvence. Komise totiž v tomto případě jen velmi nedbale zkoumá, jak členské státy skutečně notifikují. Tak se například stalo České republice, že vůči ní byl v roce 2009 zahájen infringement za netranspozici směrnice Rady 2008/8/ES z oblasti DPH jen z toho důvodu, že Česká republika zcela ve shodě se zněním směrnice transponovala k danému datu jen ty články směrnice, které měly nabýt účinnosti v daném roce.⁶⁰¹ Komise nicméně pohledem do databáze zjistila, že Česká republika transponovala směrnici toliko částečně a zahájila řízení pro porušení Smluv, čímž úplně opomenula fakt, že směrnice stanoví, že členské státy uvedou v účinnost předpisy nezbytné pro dosažení souladu s články 1 až 5 směrnice k datům, v nich uvedených.⁶⁰² Nadto rozhodování mimo standardní kolegium komisařů vede i k tomu, že jsou zahajována řízení i u směrnic, u kterých již byl schválen transpoziční předpis, ale třeba nebyl prozatím uveřejněn ve sbírce zákonů či nebyl notifikován Komisi. Je zřejmé, že se i v tomto případě členský stát dopouští porušení práva EU, ale zahájit úřední proceduru je toliko

⁵⁹⁸ Viz výše, str. 3

⁵⁹⁹ Viz statistiky generálního sekretariátu Komise, dostupné z WWW: http://ec.europa.eu/community_law/docs/docs_directives/lfm_ms_2010.pdf [dostupnost ověřena dne 1. 8. 2011]

⁶⁰⁰ Petrлік D., Konec bezstarostného porušování komunitárního práva v Evropě? Aneb ke zpřísnění režimu dohledu nad jeho dodržováním členskými státy, *Právní rozhledy*, 2007, č. 13, str. 473

⁶⁰¹ Viz čl. 1 odst. 1 směrnice Rady 2008/8/ES, který stanoví, že: Směrnice 2006/112/ES se s účinkem ode dne 1. ledna 2009 mění takto: 1) V článku 56 se odstavec 3 nahrazuje tímto: "3. Ustanovení odst. 1 písm. j) a k) a odstavce 2 se použijí do 31. prosince 2009."

⁶⁰² Viz čl. 7 směrnice Rady 2008/8/ES ze dne 12. února 2008, kterou se mění směrnice 2006/112/ES, pokud jde o místo poskytnutí služby

formálním krokem bez jakéhokoliv užitku. Proto bych uvítal, kdyby bylo možno o zahájení všech řízení pro porušení Smluv včetně nenotifikačních rozhodovat na pravidelném zasedání kolegia Komise, kdy mají členské státy prostřednictvím „svých“ komisařů alespoň omezenou možnost ovlivnit výsledek rozhodnutí, a tak např. zvrátit zahájení řízení u směrnic, u kterých je transpoziční předpis těsně před vyhlášením.

Nicméně ne všechna pochybení členských států při oznamování vnitrostátních předpisů transponujících směrnice je možno postihovat postupem dle čl. 260 odst. 3 SFEU. Jak vyplývá ze znění Smlouvy, je možno požadovat uložení sankce již v rámci prvního soudního řízení pro nerespektování práva EU pouze v případě, že dotčená netransponovaná směrnice byla přijata legislativním postupem. Jedná se tedy pouze o ty směrnice, které byly přijaty postupem dle čl. 294 SFEU. Směrnice schválené dle pravidel, podle kterých Komise přijímá nelegislativní akty s obecnou působností dle čl. 290 SFEU upravující vydávání aktů v přenesené pravomoci nelze pod tuto zvláštní proceduru podřadit.⁶⁰³

Dále Smlouva v případě těchto řízení omezuje diskreci Soudního dvora při stanovování výše sankce. Jak vyplývá z čl. 260 odst. 3 SFEU, může Soudní dvůr uložit sankci v podobě paušální pokuty či penále maximálně ve výši, kterou Komise v řízení navrhla.⁶⁰⁴ Konečně Smlouva stanoví, že platební povinnost nabude účinku ke dni stanovenému v rozsudku Soudního dvora. Toto je však dle mého názoru poněkud nadbytečné ustanovení, neboť si lze jen velmi těžko představit, že by byla povinnost členského státu k zaplacení uložené pokuty stanovena jinak. Maximálně je představitelné, že by Smlouva přímo určovala, že platební povinnost nabývá účinku dnem vynesení rozsudku. Jinak stanovené datum se s ohledem na povahu porušení práva nejeví jako pravděpodobné. Nadto i v rámci stanovování sankcí za nerespektování rozsudku Soudní dvůr zpravidla určí, že povinnost platit nabývá účinku dnem vyhlášení rozsudku.⁶⁰⁵

S ohledem na skutečnost, že oprávnění Komise požadovat po členských státech uložení sankce za nenotifikaci směrnice přijaté legislativním postupem, bylo do práva EU zakotveno až Lisabonskou smlouvou, není možno zatím tento institut analyzovat na

⁶⁰³ Blíže k aplikaci čl. 290 SFEU např. viz Sdělení Komise Evropskému parlamentu a Rady – Provádění čl. 290 Smlouvy o fungování EU KOM(2009) 0673

⁶⁰⁴ Lenaerts K., *The Enforcement of EU Law by the Commission and State Liability in Damages*, dosud nepublikováno

⁶⁰⁵ Sdělení Komise o provádění čl. 260 odst. 3 Smlouvy o fungování EU SEK(2010) 1371

základě jeho uplatnění v praxi. Jako jedna z prvních byla dle tohoto postupu podána žaloba na Belgii za neprovedení směrnice o čistotě městských odpadů. Komise v tomto řízení navrhla sankci v podobě jednorázové pokuty 15 milionů euro a paušální pokutu 62 000 euro denně.⁶⁰⁶ Až čas a zejména relevantní judikatura Soudního dvora tedy dá odpověď na otázky, které jsou s tímto novým nástrojem spojeny. Zejména se jedná o nejasnosti týkající se metody výpočtu sankce, kterou Soudní dvůr zvolí, tedy zda bude postupovat obdobně jako v řízení dle čl. 260 odst. 2 SFEU. Dále je sporné, zda je možno dle tohoto instrumentu postihovat i toliko částečnou nenotifikaci, či se musí jednat o nenotifikaci celé směrnice jako celku. Dle názoru Komise je možné pod nesplnění povinnosti dle čl. 260 odst. 3 SFEU zahrnout jak neoznámení opatření provádějících směrnicí jako celek, tak případy, kdy došlo k oznámení neúplnému, a to zejména v případě, kdy byla notifikována opatření pouze k některým částem dané směrnice.⁶⁰⁷ Nicméně na potvrzení tohoto výkladu je třeba vyčkat až na relevantní judikaturu Soudního dvora. To, že uvedené může v praktické aplikaci způsobovat nemalé potíže, lze dokumentovat na níže rozebraném rozsudku vůči České republice ve věci C-343/08. Česká republika totiž v tomto případě měla za to, že Komisí namítané články směrnice není povinna transponovat do vnitrostátního práva, a tak tyto vykážala jako nerelevantní z hlediska transpozice.⁶⁰⁸ Takovéto případy by tedy Komise mohla chápat jako nenotifikační spory, u kterých může postupovat zde uvedenou rychlejší procedurou. Příklad rozsudku ve věci C – 343/08 však ukazuje, že řízení týkající se částečné netranspozice směrnice mohou mít zcela věcný základ a může se jednat například o závažný spor týkající se rozdělení pravomocí mezi Komisí a členskými státy v oblasti sociálního zabezpečení.

Jako jisté vodítko k zodpovězení některých z výše uvedených otázek může sloužit sdělení Komise ze dne 11. listopadu 2010 o provádění čl. 260 odst. 3 SFEU.⁶⁰⁹ V této souvislosti je však vhodné upozornit na to, že uvedené sdělení prezentuje toliko přístup Komise, jak bude novou proceduru aplikovat a jak si vykládá toto své nové oprávnění. Nicméně Soudní dvůr není, kromě výše uvedeného omezení maximální výše sankce dle ustanovení Smlouvy, návrhem Komise vázán, a tak bude třeba k potvrzení

⁶⁰⁶ Týč V., Základy práva Evropské unie pro ekonomy – šesté vydání, Praha, Leges, 2010, str. 142

⁶⁰⁷ Sdělení Komise o provádění čl. 260 odst. 3 Smlouvy o fungování EU SEK(2010) 1371, str. 5

⁶⁰⁸ Viz čl. 8 Metodických pokynů pro zajišťování prací při plnění legislativních závazků vyplývajících z členství České republiky v Evropské unii schválených usnesením vlády ze dne 12. října 2005 č. 1304

⁶⁰⁹ SEK(2010) 1371

konečného výkladu dotčeného ustanovení vyčkat na relevantní judikaturu Soudního dvora. Komise předně ve svém sdělení potvrzuje, že řízení, na jehož základě bude možno za splnění uvedených podmínek uložit členskému státu sankci již v rámci prvního rozsudku, se svou předsoudní fází nebude lišit od standardního řízení dle čl. 258 SFEU. Při formulování návrhu na uložení sankce bude Komise mít na paměti obecné tři zásady ukládání sankcí platné v rámci řízení pro nerespektování rozsudku Soudního dvora. Navrhovaná sankce musí tedy být schopna dosáhnout sledovaného cíle, kterým je v tomto případě především zajištění včasné transpozice všech směrnic přijatých legislativním postupem. Za tímto cílem je tedy třeba zajistit, aby byla sankce dostatečně odstrašující pro zamezení recidivy a reflektovala závažnost porušení práva EU a dobu trvání tohoto porušení. Kromě toho musí navrhovaný postih být pro členský stát předvídatelný, k čemuž přispívá mimo jiné právě uvedené sdělení Komise o používání tohoto nového institutu a konečně musí být zachována rovnost členských států a zásada proporcionality. Z uvedeného vyplývá, že Komise bude v zásadě postupovat dle obdobných premis jako v případě běžné procedury dle čl. 260 odst. 2 SFEU. Komise bude nadále nadána vysokou mírou diskreční pravomoci ohledně dispozice s řízením a požadované sankce. Na uvážení Komise bude i to, zda vůbec využije této nové procedury, nebo zda upustí od navržení peněžité sankce již v rámci prvního rozsudku Soudního dvora.⁶¹⁰ V praxi lze však předpokládat, že Komise se smíří s toliko deklaratorním rozsudkem pouze v ojedinělých případech a zpravidla bude používat tento nový nástroj ve všech věcech, které se týkají nesplnění povinností dle tohoto ustanovení Smlouvy.⁶¹¹ Co se týče výše nastíněné otázky ohledně toho, zda bude možno členský stát odsoudit dle čl. 260 odst. 3 SFEU i v případě, že došlo pouze k neúplnému oznámení prováděcích opatření, nedává uvedené sdělení Komise zcela jasnou odpověď. Na jednu stranu Komise jasně stanoví, že bude tento nástroj využívat i v případě částečné nenotifikace směrnice přijaté legislativním postupem, ale poté uvádí, že v případě sporu o to, zda jsou oznámené prováděcí předpisy dostačující, bude rozhodováno v rámci běžného řízení dle čl. 258 SFEU.⁶¹² Výše uvedené lze zřejmě chápat tak, že běžně bude možno i jen částečné nesdělení prováděcích opatření sankcionovat již ve fázi prvního řízení před Soudním dvorem. Naproti tomu

⁶¹⁰ Viz čl. 260 odst. 3 SFEU, který stanoví, že Komise může navrhnout paušální částku nebo penále

„pokládá-li to za vhodné“

⁶¹¹ Sdělení Komise o provádění čl. 260 odst. 3 Smlouvy o fungování EU SEK(2010)1371, str. 4

⁶¹² Tamtéž, str. 5

v případech, kdy členský stát v rámci administrativní fáze řízení předloží dostatečné argumenty potvrzující, že plně zohlednil směrnici ve vnitrostátním právu, bude Komise považovat řízení za věcné a bude postupovat dle obecné procedury obsažené v čl. 258 SFEU.

Co se týče druhu a výše sankcí, které lze uložit členskému státu za pochybení spočívající v nesdělení prováděcích opatření, nepřináší dle dotčeného sdělení Komise toto řízení nic nového. I dle této procedury bude tedy nadále možné uložit paušální pokutu či penále, případně obě dvě sankce současně.⁶¹³ S ohledem na povahu řízení a jeho relativní rychlost ve srovnání se standardní procedurou lze za odpovídající sankci považovat zejména penále, neboť to má zejména stimulační povahu a nejlépe přiměje členský stát k urychlenému dokončení transpozice. Uvedená sankce bude stejně jako v případě řízení dle čl. 260 odst. 2 SFEU vypočtena dle sdělení Komise z roku 2005. Pro její výpočet tedy platí obdobně to, co je uvedeno v kapitole 4.5.1.2. V této souvislosti je zajímavé, že Komise ve svém sdělení přímo uvádí, že jako polehčující okolnost, která může vést ke snížení koeficientu závažnosti, bude bráno přiznání členského státu, že provedl směrnici jen částečně.⁶¹⁴ Z hlediska členského státu je tedy vhodnější oznamovat Komisi každé, byť jen částečné provedení směrnice do vnitrostátního právního řádu, než vyčkávat na dokončení transpozice všech ustanovení směrnice.

Z výše uvedeného rozboru nové úpravy obsažené v čl. 260 odst. 3 SFEU je tedy zřejmé, že jejím primárním cílem je zvýšit tlak na členské státy, aby bylo zajištěno včasné a řádné promítnutí pravidel obsažených ve směrnicích přijatých legislativním postupem. Nová procedura má tedy za cíl odstranit slabinu současné úpravy spočívající v poměrně zdlouhavé proceduře nezbytné k uložení sankce, což mohlo vést k jisté zdrženlivosti a vypočítavosti členských států při přijímání transpozičních předpisů zejména v oblastech, kde je transpozice spojena s vysokými ekonomickými náklady, jako např. v oblasti ochrany životního prostředí.⁶¹⁵ Nicméně až dostatečné zaužívání tohoto institutu v praxi ukáže, zda bude sloužit ke zlepšení uplatňování práva EU a snížení transpozičních deficitů, nebo pouze k formalistickému vymáhání plně

⁶¹³ Tamtéž, str. 5

⁶¹⁴ Sdělení Komise o provádění čl. 260 odst. 3 Smlouvy o fungování EU SEK(2010) 1371, str. 6

⁶¹⁵ Hedmann – Robinson M., Article 228(2) EC and the Enforcement of EC Environmental Law: A Case of Environmental Justice Delayed and Denied? An Analysis of Recent Legal Developments, European Environmental Law Review, listopad 2006, str. 312

zaplněných transpozičních tabulek bez hlubšího zkoumání jejich obsahu. Potenciál k dosažení zamýšlených cílů toto nové ustanovení, dle mého názoru, jistě má, bude ale záležet na tom, zda ho bude Komise plně využívat k zajištění řádné transpozice směrnic, nebo jím bude toliko postihovat byrokratická pochybení spočívající ve včasném neoznámení vnitrostátních prováděcích opatření, která se snadno zjišťují, prokazují a vykazují veřejnosti.

4.5.3 Závěr

Jak bylo uvedeno výše, může nerespektování unijních závazků pro členské státy rezultovat v uložení znatelného finančního postihu. Uvedený mechanismus by měl vytvořit dostatečný tlak na členské státy, aby včas přistoupily k odstranění protiprávního stavu. Nicméně pokud se členský stát rozhodne nerespektovat první rozsudek Soudního dvora konstatující porušení práva EU, je třeba se zamyslet i nad tím, jaký by byl postup v případě, že by stát opomněl respektovat i rozsudek stanovící finanční postih v podobě paušální částky a opakujícího se penále. Otázkou tedy zůstává, jaká je sankce sankcí, neboli jak vymoci uložené částky. Přestože se tato otázka v odborné literatuře diskutuje již po dlouhou dobu,⁶¹⁶ navrhované možnosti řešení se značně liší a nepanuje v nich jasná shoda. Jako jednu z možností lze zvažovat postih takového prohřešku ryze politickou cestou. Tato cesta byla například zvolena v případě porušení závazků vyplývajících ze Smlouvy o založení Evropského společenství uhlí a oceli. Tato smlouva, jejíž platnost již skončila, totiž v čl. 88 řešila situaci, kdy se uložené sankce v podobě pozastavení plateb či protiopatření ostatních členských států, projeví jako neúčinné. V takovém případě smlouva lakonicky stanovila, že Vysoký úřad věc předloží Radě. Tím se tedy spor stával ryze politickým, neboť tak bylo zpochybněno samo členství státu ve Společenství.⁶¹⁷ Další možností, která připadá v úvahu, je postup dle ustanovení čl. 7 Smlouvy o EU, který upravuje specifickou sankci v případě nerespektování zásad uvedených čl. 2 Smlouvy o EU. V tomto případě by bylo možno uvažovat o porušení zásad právního státu. Otázka užití tohoto postupu je však velmi sporná, neboť tento institut nebyl nikdy použit a samy členské státy mají o jeho užití

⁶¹⁶ Např. Šlosarčík, I., Žaloba pro neplnění evropského práva členským státem (dozorčí žaloba) podle čl. 226 – 228 SES – současný stav, trendy a změny podle návrhu Ústavy pro Evropu, Evropské a mezinárodní právo, 2004, číslo 7 – 8, str. 24 či Simons, D., Komunitární právní řád, Praha, ASPI, 2005, str. 679

⁶¹⁷ Simons, D., Komunitární právní řád, Praha, ASPI, 2005, str. 679

velmi odlišné představy.⁶¹⁸ Dle mého názoru však není třeba na tomto místě hledat takto ambiciózní řešení. Východisko ze situace, kdy členský stát odmítá hradit finanční sankci uloženou Soudním dvorem, lze po mém soudu nalézt ve stávající sekundární legislativě. Jak bylo uvedeno výše, připadají sankce do rozpočtu Evropské unie a odvádí se na účet „Vlastní zdroje Evropských společenství“. Lze tedy postupovat ve shodě s nařízením Rady č. 1605/2002 ze dne 25. června 2002, kterým se stanoví finanční nařízení o souhrnném rozpočtu Evropských společenství. Ve smyslu tohoto nařízení jsou uložené sankce jistými pohledávkami Unie, v jejichž případě je možno, po splnění podmínek stanovených v čl. 71 a následujících finančního nařízení, vybrat zjištěné pohledávky inkasním příkazem.⁶¹⁹ Tento postup předvídá i zcela aktuální rozhodnutí Komise ze 17. června 2011 o vnitřních procedurálních pravidlech ohledně vymáhání pokut uložených dle Smlouvy o fungování EU, které v kapitole 2 upravuje postup vymáhání a případného započítání sankcí uložených dle čl. 260 SFEU.⁶²⁰ Komise je rovněž oprávněna případně ve smyslu čl. 73 uvedeného nařízení započíst dlužnou částku oproti platbám náležejícím členskému státu z rozpočtu Evropské unie, např. z operačních programů. Komise je tedy oprávněna vybírat uložené sankce pomocí inkasa. Tento postup se zdá být vhodný zejména v případě paušální pokuty, kdy o výši této sankce zpravidla není pochyb, neboť je stanovena pevnou částkou. Odlišná situace nastává u penále, kdy je sporné, zda lze hovořit o pohledávce jisté. Je totiž na posouzení Komise, jak vyhodnotí plnění původního rozsudku Soudního dvora a podle toho konstatuje, zda přetrvává porušení práva či nikoliv. Slabým místem tohoto postupu je tak možnost dalšího prodloužení celé procedury vymáhání sankcí. To, že se nejedná o čistě teoretický případ, ukazuje žaloba Francie na Komisi ve věci T – 139/06, která dokumentuje, že lze rozhodnutí Komise požadující zaplacení peněžních sankcí uložených Soudním dvorem rozsudkem dle čl. 260 odst. 2 SFEU znovu napadnout

⁶¹⁸ V poslední době byl například postup dle čl. 7 SEU zvažován v souvislosti s možným sankcionováním pochybení členských států v případě neplnění postupu při nadměrném schodku dle čl. 126 SFEU a následujících.

⁶¹⁹ Prete L., Smulders B., The Coming Age of Infringement Proceedings, Common Market Law Review, č. 47, 2010, str. 454

⁶²⁰ Commission Decision of 17.6.2011 on the Internal Procedure provisions for the recovery of entitlements arising from direct management and the recovery of fines, lump sums and penalty payments under the Treaties, replacing Decision C-2002-5048/4 of 17 December 2002 (H/2003/118) as last amended by the Internal Rules on the implementation of the budget for 2010, C(2011) 4212 final

žalobou u Tribunálu. Stejně tak je možno zažalovat pro neplatnost i případné započtení pohledávky.⁶²¹

V tomto ohledu je například pozoruhodné pokračování výše uvedeného rozsudku ve věci C – 70/06 Komise v. Portugalsko, kterým bylo Portugalsko odsouzeno pro nezrušení své vnitrostátní rozporné právní úpravy k placení penále ve výši 19 392 euro denně. Přestože Portugalsko zrušilo dotčené nařízení s mocí zákona pouhých 20 dní po vyhlášení rozsudku ve věci C – 70/06 Komise v. Portugalsko dne 10. ledna 2008, trvala Komise nadále na placení penále, neboť měla za to, že Portugalsko nahradilo rozporný předpis novou právní úpravou, která v modifikované podobě nadále zachovává protiprávní režim mimosmluvní občanskoprávní odpovědnosti státu. Portugalsko se však proti rozhodnutí Komise, kterým stanovuje dlužnou částku, bránilo žalobou na neplatnost dle čl. 256 odst. 1 SFEU. Tribunál v rozsudku ve věci T – 33/09 dal za pravdu Portugalsku a toto rozhodnutí Komise zrušil, neboť původní rozsudek zněl toliko na zrušení původního zákona, který Portugalsko skutečně ze svého právního řádu odstranilo.⁶²² Tribunál dále stanovil, že určení práv a povinností členských států a posouzení jejich chování může být učiněno pouze Soudním dvorem, kdy Komise nesmí při vymáhání dlužných částek překročit své oprávnění formálně kontrolovat opatření přijatá členskými státy k vyhovění rozsudku Soudního dvora. Nicméně ani tímto rozsudkem celý spor zřejmě nekončí, kdy dne 9. června 2011 podala Komise proti uvedenému rozsudku Tribunálu kasační opravný prostředek k Soudnímu dvoru.

Přes posledně uvedené výtky týkající se nedořešené situace v případě neuhrazení uložené pokuty mám za to, že výše uvedený mechanismus ukládání sankcí dle čl. 260 SFEU je schopen dosáhnout zamýšleného cíle, kterým je řádné dodržování závazků vyplývajících z práva EU. Z analyzované judikatury Soudního dvora plyne, že se jedná o efektivní nástroj, který dostatečně motivuje členské státy k plnění rozsudků Soudního dvora. Přestože tento institut působí zejména preventivně a odstrašujícím způsobem, kdy členské státy zpravidla upustí od protiprávního stavu ještě před vynesemím druhého rozsudku Soudu, rozebrané rozsudky dokumentují, že případná sankce může být velmi citelná. Do budoucna tedy bude záležet zejména na Komisi, jak bude tento nástroj využívat, a to i s ohledem na nové možnosti, které přinesla

⁶²¹ Pro postup v případě žaloby proti provedení vyrovnání závazků viz např. žaloba ve věci T – 465/08 Česká republika v. Komise

⁶²² Rozsudek Tribunálu ve věci T – 33/09 Portugalsko v. Komise, bod 91

Lisabonská smlouva. Zajímavé bude sledovat především praktický dopad řízení pro neoznámení transpozičního předpisu v případě směrnice přijaté legislativním postupem.

4.6 Zastupování členských států v řízeních o porušení Smluv

V této části své práce se budu věnovat institucionálním otázkám zajištění průběhu řízení o porušení Smluv na vnitrostátní úrovni jednotlivých členských států. Otázka, jak je na národní úrovni organizačně zabezpečeno vypracovávání stanovisek k jednotlivým fázím řízení pro porušení Smluv, totiž může do značné míry ovlivňovat možnosti členského státu odvrátit hrozbu zahájení řízení či přinejmenším toto řízení dovést pro členský stát do úspěšného konce. Přestože je správné nastavení systému koordinace klíčové, odborná literatura se této problematice příliš nevěnuje, ačkoliv aktivita vlád členských států může svými vystoupeními do značné míry ovlivňovat vývoj judikatury SDEU.⁶²³

Hlavní pozornost bude v následujícím textu věnována praxi v České republice. Stejně jako v tuzemsku, i ve většině ostatních zemí, je orgánem zodpovědným za zastupování státu v případě hájení zájmů vyplývajících z práva EU, ministerstvo zahraničních věcí. Dále připadá do úvahy ministerstvo spravedlnosti (jako např. v Litvě) nebo je tento orgán přímo podřízen premiérovi a začleněn do jeho kabinetu (Itálie, Slovinsko či Velká Británie). Ojedinelé je v této souvislosti postavení německého Spolkového ministerstva hospodářství a technologie, které poskytuje poradní služby jak federální, tak zemským vládám ohledně práva EU a zajišťuje komunikaci a koordinaci v této oblasti.⁶²⁴

4.6.1 Česká republika

Klíčovou roli v zajišťování závazků plynoucích pro Českou republiku z členství v Evropské unii hraje v současné době zejména Ministerstvo zahraničních věcí a Úřad vlády.⁶²⁵ Tyto dva ústřední orgány státní správy tak ve spolupráci s věcně příslušnými ministerstvy a případně dalšími subjekty zabezpečují, aby bylo v České

⁶²³ Komárek, J., Česká republika před Soudním dvorem ES, Jurisprudence, 2006, č. 2, str. 27

⁶²⁴ Dostupné z WWW: <http://www.bmwi.de/English/Navigation/european-policy.html> [dostupnost ověřena dne 1. 8. 2011]

⁶²⁵ Do 13. července 2010 byl členem vlády ČR ministr pro evropské záležitosti. Tento útvar byl následně začleněn jako Sekce pro evropské záležitosti pod Úřad vlády ČR a podřízen premiérovi.

republiky náležitě implementováno právo EU a řádně hájeny zájmy České republiky v řízeních před soudními orgány EU.⁶²⁶

4.6.1.1 Odbor kompatibility Úřadu vlády

V rámci Úřadu vlády hraje klíčovou roli Odbor kompatibility (OKOM), který byl ustanoven usnesením vlády č. 631 ze dne 9. listopadu 1994.⁶²⁷ Odbor kompatibility zajišťuje náležitou implementaci závazků plynoucích z práva EU zejména tím, že monitoruje legislativní dopady návrhů unijních právních předpisů, vypracovává stanoviska o slučitelnosti vnitrostátních právních předpisů s právem EU a konečně spravuje Informační systém pro aproximaci práva (ISAP). Odbor kompatibility Úřadu vlády rovněž dohlíží na to, aby ministerstva a jiné ústřední orgány státní správy postupovaly při implementaci práva EU dle Legislativních pravidel vlády schválených usnesením vlády č. 188 ze dne 19. března 1998 a rovněž dle Metodických pokynů pro zajišťování prací při plnění legislativních závazků vyplývajících z členství České republiky v Evropské unii schválených usnesením vlády č. 1304 ze dne 12. října 2005.

4.6.1.2 Vládní zmocněnec pro zastupování České republiky před Soudním dvorem EU

V rámci Ministerstva zahraničních věcí působí Vládní zmocněnec pro zastupování ČR před SDEU (dále jen vládní zmocněnec). Při jeho činnosti je mu nápomocna Kancelář vládního zmocněnce zřízená v rámci Odboru komunitárního práva Ministerstva zahraničních věcí.⁶²⁸ Činnost vládního zmocněnce je upravena Statutem, který byl schválen usnesením vlády č. 113 ze dne 4. února 2004. Tímto usnesením vlády byl rovněž zřízen výbor vládního zmocněnce, jehož členy jsou zástupci všech ústředních orgánů státní správy, v jejichž čele je člen vlády a dále zástupce Úřadu vlády. Funkci vládního zmocněnce vykonává od 10. března 2010 JUDr. Martin Smolek, Ph.D.,

⁶²⁶ Blíže k otázce implementace práva EU v ČR viz např. Král, R., Transpozice a implementace směrnic ES v zemích EU a ČR, Praha, C. H. BECK, 2002, ISBN 80-7179-688-3, nebo Whelanová, M., Implementace práva Evropské unie do českého právního řádu, Právník, 2009, č. 3, str. 263 - 308

⁶²⁷ Původně vytvořeno jako samostatné oddělení kompatibility s právem ES zřízené při Úřadu pro legislativu a veřejnou správu.

⁶²⁸ Viz organizační struktura MZV, dostupné z WWW:

http://www.mzv.cz/jnp/cz/o_ministerstvu/organizacni_struktura/organizacni_struktura.html

[dostupnost ověřena dne 1. 8. 2011]

LL.M.⁶²⁹ Jak již název funkce sám napovídá, je hlavní rolí vládního zmocněnce zastupování ČR před SDEU. Náplní činnosti vládního zmocněnce je tedy hájit zájmy České republiky v řízeních před Soudním dvorem EU (zejména řízení o porušení Smluv, řízení o předběžné otázce, řízení o posudku dle čl. 218 odst. 11 SFEU a řízení o přímé žalobě na neplatnost aktu EU) a v řízeních o porušení Smluv ve fázi řízení s Evropskou komisí, včetně kroků jim předcházejících.⁶³⁰ Dle usnesení vlády č. 435 ze dne 13. dubna 2005 bylo rozhodnuto, že vládní zmocněnec bude ČR reprezentovat rovněž před Evropským soudem volného obchodu.⁶³¹ Pregnantně řečeno slovy prvního českého vládního zmocněnce „dá se říci, že OKOM hlídá, aby bylo vše v pořádku, aby nevznikl požár, a my nastupujeme v případě, kdy začíná hořet a je třeba hasit“.⁶³²

Kompetence vládního zmocněnce dle Statutu zahrnují jak uvedené zastupování ČR před SDEU, tak rovněž komunikaci s Komisí v rámci administrativní fáze řízení o porušení práva EU. Uvedený model, který ČR zvolila k hájení zájmů státu před soudními orgány EU, lze tedy nazvat centralizovaným, kdy příprava stanovisek v předsoudní fázi řízení je soustředěna do stejného útvaru jako hájení zájmů v rámci písemného a ústního jednání před Soudním dvorem EU. Neoddiskutovatelnou výhodou tohoto modelu je zajištění jednotné pozice v rámci celého vedení sporu. Na druhou stranu neupravuje systém zvolený v České republice na rozdíl od některých jiných členských států (viz např. Lotyšsko) povinnou konzultaci vlády či národního parlamentu. Materiál je vládě ČR či Výboru pro EU jako poradnímu orgánu vlády vždy předkládán pouze v případě rozporu či dle uvážení pokud se jedná o materiál zásadní povahy.⁶³³ Statut dále ukládá vládnímu zmocněnci v čl. 4 povinnost předkládat vládě výroční zprávu o své činnosti. Tyto výroční zprávy, které jsou pravidelně zveřejňovány,⁶³⁴ jsou tak hlavním zdrojem informací o činnosti vládního zmocněnce

⁶²⁹ Viz usnesením vlády č. 246 ze dne 10. března 2008

⁶³⁰ Viz čl. 3 Statutu vládního zmocněnce

⁶³¹ Přestože tento soud řeší podstatně méně sporů a v roce 2009 vynesl pouze osm rozsudků, účastnila se Česká republika zastoupena vládním zmocněncem v loňském roce poprvé v historii písemné i ústní části řízení ve věci E – 4/09 Inconsult Anstalt v Finanzmarktaufsicht

⁶³² Viz Tomáš Boček: Když hoří, hasíme, dostupné z WWW:

<http://www.euroskop.cz/38/5237/clanek/tomas-bocek-kdyz-hori-hasime/> [dostupnost ověřena dne 5. 6. 2011]

⁶³³ Viz např. usnesení vlády ze dne 12. prosince 2006 č. 1405 o postupu České republiky v řízení ve věci o porušení Smlouvy o založení Evropského společenství za neúplnou transpozici směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/41/ES ze dne 3. června 2003 o činnostech institucí zaměstnaneckého penzijního pojištění a dohledu nad nimi

⁶³⁴ Dostupné z WWW: <http://isap.vlada.cz/homepage.nsf/esdz> [dostupnost ověřena dne 1. 8. 2011]

a obsahují velmi kvalitně zpracovaná data včetně grafických znázornění všech řízení o porušení Smluv v ČR. Ještě podrobnější informace ohledně všech řízení pro porušení Smluv vůči ČR včetně znění veškeré komunikace mezi Českou republikou a Komisí resp. Soudním dvorem EU obsahuje příslušná část databáze ISAP Úřadu vlády. Tyto informace jsou však určeny pouze pro potřeby státní správy a nejsou veřejnosti dostupné.

Řízení o porušení práva EU v České republice je zahájeno zasláním formálního upozornění dle čl. 258 SFEU do kanceláře vládního zmocněnce při Ministerstvu zahraničních věcí. Jak bylo uvedeno výše, rovněž veškerá komunikace probíhající v rámci systému EU Pilot probíhá prostřednictvím vládního zmocněnce. Pouze neformální korespondence ve formě tzv. pre – 258 dopisů sleduje přímo linii jednotlivých věcných útvarů, kdy spolu zpravidla prostřednictvím stálého zastoupení v Bruselu komunikují příslušný direktoriát Komise a dotčené ministerstvo (např. DG TAXUD a Ministerstvo financí ČR). Následně je oznámení o zahájení řízení pro porušení Smluv vloženo do databáze ISAP a je kontaktován příslušný člen výboru vládního zmocněnce na dotčeném orgánu státní správy. Ten ve spolupráci s věcně příslušným odborem vypracuje návrh odpovědi České republiky, který je konzultován a doplněn ze strany MZV či jiných spoluodpovědných orgánů. Ministerstvo zahraničních věcí následně upraví odpověď do jednotné podoby, doplní případně dotčenou judikaturu Soudního dvora EU a po obdržení oficiálního souhlasu zpravidla na úrovni ministra příslušného resortu odešle prostřednictvím speciální databáze odpověď Komisi. Obdobně se postupuje i v případě odůvodněného stanoviska či v písemné části jednání před SDEU, kde se zřetelně projevuje výhoda centralizovaného modelu zastupování spočívající ve znalosti spisu, neboť členský stát je v případě žalobní odpovědi vázán poměrně krátkou lhůtou jednoho měsíce.⁶³⁵ Co se týče ústního jednání před Soudním dvorem EU, zpravidla se tohoto jednání účastní vedle vládního zmocněnce rovněž zástupce dotčeného resortu s tím, že před soudem vystupuje toliko vládní zmocněnec.⁶³⁶ Přestože, jak bylo uvedeno výše, probíhá příprava podkladů k jednotlivým fázím infringementů ve vzájemné spolupráci věcně příslušného ministerstva, Ministerstva zahraničních věcí a případně dalších dotčených resortů, je

⁶³⁵ Viz čl. 40 Jednacího řádu Soudního dvora, konsolidované znění uveřejněné v OJ dne 2. 7. 2010 pod č. 2010/C 177/01

⁶³⁶ Viz čl. 19 Protokolu č. 3 o Statutu Soudního dvora EU

třeba mít na paměti, že hlavní díl odpovědnosti leží na odpovědném orgánu, který případně nese všechny náklady na přijetí potřebných opatření nebo finanční sankce, či jiné finanční náklady vyplývající z řízení před Soudním dvorem EU.⁶³⁷

Závěrem této části o činnosti vládního zmocněnce bych se rád rovněž stručně zmínil o nedávném přijetí nové právní úpravy, která zakotvuje práva a povinnosti osob dotčených v souvislosti s plněním závazků vyplývajících z práva EU. Jedná se o nově vydaný zákon č. 186/2011 Sb., o poskytování součinnosti pro účely řízení před některými mezinárodními soudy a jinými mezinárodními kontrolními orgány a o změně zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád. Tento zákon byl přijat v návaznosti na usnesení vlády č. 1024 ze dne 17. srpna 2009 o Statutu vládního zmocněnce pro zastupování České republiky před Evropským soudem pro lidská práva. Zákon v ustanovení § 4 stanoví, že: *„Příslušné dotčené orgány bez zbytečného odkladu provedou veškerá potřebná individuální a obecná opatření s cílem ukončit porušování Úmluvy nebo práva Evropské unie zjištěného v konečném rozsudku Soudu nebo Soudního dvora Evropské unie a zabránit dalšímu porušování Úmluvy nebo práva Evropské unie z obdobných důvodů, pro které Soud nebo Soudní dvůr EU konstatoval jeho porušení“*. Jde tedy o legální zakotvení, či spíše potvrzení závazků vyplývajících pro Českou republiku z členství v EU.⁶³⁸ V tomto ohledu tedy zákon nepřináší nic nového, nicméně problematické je v tomto ohledu nastavení okruhu osob, kterým zákon ukládá povinnosti. Tento zákon se totiž vztahuje i na poskytování součinnosti ve vztahu k Soudnímu dvoru EU a činnosti Ministerstva zahraničních věcí v této oblasti. Nově jsou upraveny povinnosti spočívající v poskytování úplných, přesných a objektivních informací a další součinnosti Ministerstvu zahraničních věcí pro účely řízení před Soudním dvorem EU.⁶³⁹ Tuto povinnost mají vedle dotčených orgánů, kterými jsou zejména orgány veřejné moci a osoby vykonávající činnosti v oblasti veřejné správy, rovněž i fyzické a právnické osoby, jejichž jednání či opomenutí je předmětem řízení před Soudním dvorem EU.⁶⁴⁰ S ohledem na skutečnost, že řízení pro porušení práva EU je zahajováno v případě, že členský stát nerespektuje právo EU, tedy v případě, že je

⁶³⁷ Viz č. 6 Statutu vládního zmocněnce

⁶³⁸ Viz čl. 4 odst. 3 Smlouvy o Evropské unii

⁶³⁹ Viz § 1 odst. 1 zákona č. 186/2011 Sb., o poskytování součinnosti pro účely řízení před některými mezinárodními soudy a jinými mezinárodními kontrolními orgány

⁶⁴⁰ Viz § 1 odst. 3 zákona č. 186/2011 Sb., o poskytování součinnosti pro účely řízení před některými mezinárodními soudy a jinými mezinárodními kontrolními orgány

toto počínání či opomenutí přiřítelné orgánu, který buď přímo, nebo nepřímo vykonává svrchované pravomoci státu,⁶⁴¹ je poměrně těžké si představit, na které soukromé subjekty zákon směřuje. Dle důvodové zprávy se má jednat například o banky, pojišťovny či profesní organizace. Jakkoliv je možné, že členský stát je shledán odpovědným za porušení práva EU, kterého se *de facto* dopustily soukromé osoby, je předmětem řízení pro porušení Smluv nečinnost státu, který nepřijal veškerá nezbytná opatření k zabránění porušování práva EU.⁶⁴² Skutečný význam tohoto ustanovení tedy ukáže až praxe a lze očekávat jeho využití spíše ojediněle a zejména v předsoudních fázích řízení. Dalším slabým místem zákona, který stanoví povinnosti orgánům veřejné moci i specifikovaným fyzickým a právnickým osobám, je absence úpravy jakékoliv sankce za porušení stanovených povinností. V případě, že soukromý subjekt neposkytne uvedenou součinnost, lze po něm požadovat toliko náhradu škody dle obecných ustanovení Občanského zákoníku.

4.6.1.3 Statistika řízení o porušení Smluv v České republice

Výše byl obecně popsán průběh řízení o porušení Smluv v České republice. Nyní bych se rád zaměřil na to, kolik těchto řízení v tuzemsku probíhá a jak si vedeme ve srovnání s ostatními členskými státy.⁶⁴³

Dle Zprávy o činnosti vládního zmocněnce za rok 2009 bylo vůči České republice v tomto roce zahájeno celkem 45 řízení pro porušení Smluv.⁶⁴⁴ V posledních letech se tak daří snižovat celkový nápad nových řízení, kdy např. v roce 2005 bylo zahájeno 72 řízení a v roce 2006 celkem 64 nových řízení. Celkově bylo vůči České republice ode dne vstupu do EU zahájeno do konce roku 2009 celkem 450 řízení, kdy v předsoudní fázi se podařilo ukončit 96 % zahájených věcí.⁶⁴⁵ Česká republika byla za

⁶⁴¹ Viz např. rozsudek Soudního dvora ve věci 8/70 Komise v. Belgie

⁶⁴² Viz např. rozsudek C-265/95 Komise v. Francouzská republika týkající se blokad a vandalismu na španělsko-francouzských hranicích narušující volný pohyb ovoce a zeleniny

⁶⁴³ Blíže k vymáhání práva EU vůči členským zemím, které se staly členy EU v rámci východního rozšíření v roce 2004 viz např. Borissova L., *Enforcement Action under EU Law: The New Member States*, European Institute of Public Administration, Working Paper 2007/W/01, Maastricht, 2007

⁶⁴⁴ Viz Zpráva o činnosti vládního zmocněnce pro zastupování České republiky před Soudním dvorem Evropské unie za rok 2009, str. 82, dostupné z WWW: <http://isap.vlada.cz/homepage.nsf/esdz> [dostupnost ověřena dne 1. 8. 2011]

⁶⁴⁵ Viz tamtéž, str. 83

dobu svého členství do dnešního dne odsouzena za porušení práva EU dle čl. 258 SFEU celkem ve dvanácti případech.^{646, 647}

Z výše uvedeného vyplývá, že se České republice daří pečlivým a systematickým postupem, kdy je vždy vypracována a Komisi odeslána odpověď na všechny fáze řízení, zastavovat drtivou většinu sporů v předsoudní fázi. Úspěšnost České republiky v těchto řízeních lze dokumentovat tím, že České republice se daří zastavit 98 % případů před vynesením rozsudku Soudního dvora. Naproti tomu průměr úspěšnosti v rámci celé unie je pouze 93 %.⁶⁴⁸ Na druhou stranu je třeba připomenout, že všechna soudní řízení, která se nepodařilo zastavit před vynesením rozsudku Soudního dvora, skončily v neprospěch České republiky. V porovnání s dalšími členskými státy EU je počet odsuzujících rozsudků vůči České republice poměrně nelichotivý. Ve srovnání s členskými státy, které vstoupily do EU rovněž v rámci pátého rozšíření, si nevede Česká republika nejlépe. Například Polsko do konce roku 2009 bylo odsouzeno v sedmi případech, Slovinsko jedenkrát, Slovensko ve dvou případech a Maďarsko na první odsuzující rozsudek stále čeká.⁶⁴⁹ Nicméně v této souvislosti je třeba dodat, že uvedené nutně nesouvisí pouze se schopností hájit zájmy členského státu před Soudním dvorem, ale s přístupem k implementaci práva EU obecně. Jednotlivé členské státy se tak často nacházejí v nesrovnatelné situaci, kdy možnost vyvarovat se například rozsudkům za pozdní transpozici směrnic je jiná v České republice a například na Slovensku, které upravuje vládního nařízení k implementaci práva EU.⁶⁵⁰

4.6.1.4 Rozsudek Soudního dvora ve věci C – 343/08 Komise v. Česká republika

V předcházející části textu jsem se zabýval řízeními pro porušení Smluv v České republice včetně celkového počtu všech odsuzujících rozsudků dle čl. 258 SFEU. Do současné doby totiž nenastala situace, že by byla Česká republika odsouzena

⁶⁴⁶ C-203/06, C-204/06, C-60/07, C-114/07, C-115/07, C-117/07, C-41/08, C-87/08, C-100/09, C-343/08, C-378/09 a C-481/09

⁶⁴⁷ Naposledy rozsudkem ve věci C-481/09 Komise v. Česká republika ze dne 30. září 2010

⁶⁴⁸ Viz Sdělení Komise Evropa přinášející výsledky – Uplatňování práva Společenství KOM (2007) 502, str. 5

⁶⁴⁹ Viz Výroční zpráva Soudního dvora za rok 2009, str. 93, dostupné z WWW:

http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2010-05/ra09_stat_cour_final_cs.pdf,

[dostupnost ověřena dne 6. 3. 2011]

⁶⁵⁰ Viz čl. 7 odst. 2 a čl. 120 odst. 2 Ústavy Slovenské republiky

za nerespektování rozsudku Soudního dvora v řízení dle čl. 260 odst. 2 SFEU. Nicméně již ve dvou případech byla zahájena administrativní část tohoto řízení a jedno řízení stále probíhá a hrozba uložení sankce vůči České republice je tedy v této věci velmi reálná.⁶⁵¹ S ohledem na tuto skutečnost budu tomuto řízení věnovat zvláštní prostor. Nadto je dotčený nerespektovaný rozsudek sám o sobě velmi zajímavý a dle mého názoru též rozporuplný, což činí jeho vnitrostátní provedení velmi obtížným.

Prvním z uvedených řízení, které dospělo do fáze druhého formálního upozornění, je nenotifikační řízení týkající se neúplné transpozice směrnice Komise 2005/28/ES ze dne 8. dubna 2005, kterou se stanoví zásady a podrobné pokyny pro správnou klinickou praxi týkající se hodnocených humánních léčivých přípravků a také požadavky na povolení výroby či dovozu takových přípravků. Tato směrnice ve svém čl. 31 stanoví povinnost členským státům uvést v účinnost právní a správní předpisy nezbytné pro dosažení souladu s touto směrnicí nejpozději do 29. ledna 2006 a o tomto neprodleně informovat Komisi. Neboť Česká republika tuto povinnost nesplnila ani v průběhu předsoudní fáze řízení o porušení Smluv, ani v rámci řízení před Soudním dvorem, byla dne 27. září 2007 odsouzena pro nesplnění povinností vyplývajících ze směrnice. Vzhledem ke skutečnosti, že nečinnost České republiky pokračovala i nadále, bylo dne 6. června 2008 zahájeno druhé sankční řízení, a to zasláním formálního upozornění dle čl. 228 SES (nyní výzva dle čl. 260 odst. 2 SFEU). Až tato skutečnost byla pro věcně příslušné Ministerstvo zdravotnictví dostatečným impulzem a dne 1. července 2008 vstoupila v účinnost vyhláška č. 226/2008 Sb., o správné klinické praxi a bližších podmínkách klinického hodnocení léčivých přípravků.

Druhé řízení je výrazně zajímavější nejen proto, že stále ještě probíhá, ale rovněž i z toho důvodu, že se jedná na rozdíl od prvně uvedeného rozsudku o věcný spor týkající se řádné transpozice směrnice. V tomto případě tedy nejde pouze o nedodržení lhůty, ale o rozdílnost v názorech na to, která ustanovení směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/41/ES ze dne 3. června 2003 o činnostech institucí zaměstnaneckého penzijního pojištění a dohledu nad nimi je třeba transponovat a v jakém rozsahu.

⁶⁵¹ Nově bylo vůči České republice dne 24. listopadu 2010 zahájeno další řízení pro nerespektování rozsudku Soudního dvora ve věci rozsudku C-378/09 za nesprávnou transpozici směrnice Rady 85/337/EHS ze dne 27. června 1985 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí

Ministerstvo financí jako věcně příslušný orgán státní správy transponovalo určité části uvedené směrnice řádně a včas zákonem č. 340/2006 Sb., o činnostech institucí zaměstnaneckého penzijního pojištění z členských států Evropské unie a o změně zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů. Česká republika transponovala pouze ta ustanovení směrnice, která se týkají přeshraničního poskytování činností institucí zaměstnaneckého penzijního pojištění z jiných členských států a umožnila tak podnikům usazeným v tuzemsku přispívat do penzijních plánů nabízených těmito institucemi. Nicméně nebyla transponována ta ustanovení směrnice, která upravovala usazení těchto společností na území České republiky. Dle názoru České republiky odsouhlaseného usnesením vlády⁶⁵² by totiž povinnost transpozice těch ustanovení směrnice, které předpokládají existenci institucí zaměstnaneckého penzijního pojištění se sídlem v tuzemsku, porušila právo členského státu volně vymezovat základní zásady svého systému sociálního zabezpečení, tak jak jej upravuje v čl. 153 odst. 4 SFEU. Jak vyplývá i z odůvodnění směrnice, je odpovědnost za organizaci důchodových systémů a za rozhodnutí o úloze každého ze tří pilířů důchodového systému v rukou členských států.⁶⁵³ Naproti tomu Komise v celém průběhu řízení dle čl. 258 SFEU tvrdila, že nenutí členské státy zavést druhý pilíř důchodového pojištění, ale vyžaduje přijetí právního rámce, který by umožňoval vznik těchto institucí a jejich činnost v souladu s pravidly stanovenými ve Směrnici.

Rozsudek Soudního dvora byl vyneset 14. ledna 2010 pod číslem C – 343/08. Dle očekávání a ve shodě s drtivou většinou řízení o porušení Smluv, dal Soudní dvůr za pravdu Komisi (byť jen částečně, kdy ČR nebyla odsouzena za nesplnění povinností vyplývajících ze směrnice jako celku) a rozhodl, že Česká republika tím, že ve stanovené lhůtě nepřijala veškeré právní a správní předpisy nezbytné pro dosažení souladu s články 8, 9, 13, články 15 až 18 a čl. 20 odst. 2 až 4 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/41/ES ze dne 3. června 2003 o činnostech institucí

⁶⁵² Usnesení vlády České republiky ze dne 12. prosince 2006 č. 1405 o postupu České republiky v řízení ve věci o porušení Smlouvy o založení Evropského společenství za neúplnou transpozici směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/41/ES ze dne 3. června 2003 o činnostech institucí zaměstnaneckého penzijního pojištění a dohledu nad nimi

⁶⁵³ Viz čl. 9 odůvodnění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/41/ES ze dne 3. června 2003 o činnostech institucí zaměstnaneckého penzijního pojištění a dohledu nad nimi

zaměstnaneckého penzijního pojištění a dohledu nad nimi, nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z článku 22 odst. 1 této směrnice.

Ode dne vynesení tohoto rozsudku má tedy Česká republika povinnost okamžitě zahájit práce na odstranění protiprávního stavu tak, aby ke splnění daných povinností došlo v co nejkratší době.⁶⁵⁴ Je však otázkou, jaké kroky ke splnění povinnosti má Česká republika vlastně vykonat. Z rozsudku Soudního dvora vyplývá, že Česká republika je povinna transponovat dotčené články směrnice, ale bez toho, aby byla nucena zasahovat do svého vnitrostátního důchodového systému a zavádět tzv. druhý pilíř důchodového pojištění.⁶⁵⁵ Soudní dvůr tedy stanovil povinnost převést dotčené články směrnice, týkající se např. zákonného oddělení přispívajících podniků od institucí zaměstnaneckého penzijního pojištění či zápisu institucí dozorovým orgánem do rejstříku, do vnitrostátního práva, ale bez toho, aby vyžadoval povolení usazení institucí na území České republiky. K tomuto, dle mého názoru, velmi problematickému a zejména formalistickému závěru, došel Soudní dvůr na základě ustálené judikatury, dle které neexistence některé činnosti upravené směrnicí v určitém členském státě nemůže zprostit tento stát jeho povinnosti přijmout právní nebo správní předpisy k zajištění řádného provedení všech ustanovení této směrnice.⁶⁵⁶ Dle názoru Soudního dvora, musí tedy Česká republika vytvořit jasný a transparentní právní rámec pro systém zaměstnaneckého penzijního pojištění tak, aby byla připravena na případnou změnu situace.⁶⁵⁷ Soudní dvůr dále uvádí, že neprovedení směrnice členským státem je možné pouze v případě, kdy je toto bezpředmětné ze zeměpisných důvodů.⁶⁵⁸ Soud v tomto případě použil ustálenou judikaturu týkající se změny faktické situace ve státě, jako například v případě vysokorychlostní železnice ve Velké Británii či Irsku. Výše uvedená judikatura Soudního dvora však není v daném případě, dle mého názoru, zcela použitelná. Na rozdíl od změny faktické situace, jako například zavedení do provozu vysokorychlostních vlaků či jatek jednokopytníků v Řecku, ke které může teoreticky dojít bez intervence státní moci, tak k zavedení druhého pilíře důchodového pojištění nemůže dojít bez změny právní úpravy. Argument Soudního dvora, že Česká republika

⁶⁵⁴ Viz rozsudek Soudního dvora ve věci C – 121/07 Komise v. Francie

⁶⁵⁵ Viz body 52 a 57 rozsudku Soudního dvora ve věci C-343/08

⁶⁵⁶ Blíže k problematice transpozice směrnic a mezi této transpozice viz např. Král R., k možnosti odchylek od směrnic ES při jejich transpozici, Právník, 2001, č. 5, str. 455 - 466

⁶⁵⁷ Viz body 40 a 41 uvedeného rozsudku a související tam uvedená judikatura Soudního dvora

⁶⁵⁸ Blíže k otázce transpozice směrnic viz např. Král R., Transpozice a implementace směrnic ES v zemích EU a ČR., Praha C. H. Beck, 2002

tedy musí transponovat příslušné články směrnice, aby byla připravena na jakoukoliv změnu situace, ke které by mohlo dojít v budoucnu, je tedy, dle mého soudu, neopodstatněný. V případě, že se Česká republika rozhodne zavést druhý pilíř důchodového pojištění, tak toto učiní z vlastní vůle, po řádné úvaze a zejména vydáním právního předpisu, který bude upravovat činnost těchto institucí usazených na území státu. Nutit Českou republiku přijímat v současné době právní předpis, který bude jen formalisticky převádět směrnici do vnitrostátního práva a zřejmě nebude účinný do doby rozhodnutí o zavedení druhého pilíře důchodového pojištění, je tedy, dle mého názoru, nesprávné a tento právní předpis bude jen ještě více „zaneřád’ovat“ právní řád České republiky.⁶⁵⁹

Právě výše uvedené nejasnosti a spory ohledně řádného vyhovění rozsudku Soudního dvora měly za následek to, že Česká republika nesplnila povinnosti z rozsudku vyplývající ani v průběhu předsoudní fáze řízení dle čl. 260 odst. 2 SFEU. Komise tedy následně dne 19. května 2011 podala na Českou republiku žalobu ve věci C – 241/11, ve které požaduje, aby Soudní dvůr uložit České republice zaplacení paušální částky ve výši 5 644, 80 € za každý den prodlení s přijetím opatření vyplývajících z rozsudku ve věci C - 343/08, ode dne vynesení tohoto prvního rozsudku dne 14. ledna 2010 do dne vynesení rozsudku v předkládané věci C – 241/11, nebo do dne přijetí opatření, která pro Českou republiku z rozsudku C - 343/08 vyplývají podle toho, co nastane dříve. Dále se Komise domáhá uhrazení penále ve výši 22 364, 16 € za každý den prodlení s přijetím opatření, a to ode dne vynesení rozsudku v předkládané věci C – 241/11 do dne přijetí těchto opatření.

Česká republika přijala požadovaný transpoziční předpis až po lhůtě rozhodné k posouzení nesplnění povinností vyplývajících z rozsudku, kdy dotčený transpoziční předpis byl přijat dne 22. července 2011, tedy až po podání žaloby Soudnímu dvoru. Tímto předpisem je zákon č. 260/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 340/2006 Sb., o činnosti institucí zaměstnaneckého penzijního pojištění z členských států Evropské unie nebo jiných států, které jsou smluvní stranou Dohody o Evropském hospodářském prostoru, na území České republiky a o změně zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění

⁶⁵⁹ Nádeníček Michal, k rozsudku ESD o (ne)implementaci směrnice o zaměstnaneckém penzijním pojištění v ČR, Jiné právo, 2010, dostupné z WWW: <http://jinepravo.blogspot.com/2010/08/michal-nadenicek-k-rozsudku-esd-o.html> [dostupnost ověřena dne 1. 8. 2011]

pozdějších předpisů. Jak vyplývá z důvodové zprávy k tomuto zákonu, je cílem přijetí tohoto zákona právě snaha vyhovět výše uvedenému rozsudku a úsilí o odvrácení hrozby placení finanční sankce.⁶⁶⁰ Tímto zákonem tak Česká republika transponovala všechna ustanovení směrnice 2003/41/ES, která Soudní dvůr stanovil v původním rozsudku. Nicméně zajímavé na tomto zákoně je zejména nové znění § 10h zákona č. 340/2006 Sb., které stanoví, že instituce zaměstnaneckého penzijního pojištění se nesmí na území České republiky usazovat. Česká republika tak plně transponovala všechna ustanovení směrnice týkající se usazení těchto subjektů v tuzemsku, ale současně si s ohledem na znění původního rozsudku ponechala právo rozhodnout o zavedení zaměstnaneckého penzijního pojištění v České republice.⁶⁶¹ Toto ustanovení tak potvrzuje výše uvedené obavy o toliko čistě formalistickém převzetí požadované právní úpravy, což je však zřejmě přesně to, co Komise v původním řízení požadovala.

S ohledem na skutečnost, že Česká republika tedy konečně v průběhu řízení před Soudním dvorem odstranila protiprávní stav, je zřejmé, že nadále nebude Komise požadovat uložení denního penále, kdy uložení této sankce směřující na přetrvávající pochybení je bezpředmětné. To nicméně neplatí o paušální pokutě, kterou je Soudní dvůr nadále oprávněn uložit, neboť Česká republika nevyhověla dotčenému rozsudku ve věci C – 343/08 do konce lhůty dané ve druhém odůvodněném stanovisku. Pokud by Soudní dvůr v tomto případě plně vyhověl požadavku Komise a výši pokuty dle svého uvážení nesnížil či nezvýšil, tak by byla Česká republika povinna za nerespektování rozsudku ve věci C – 343/08 zaplatit Komisi částku 3 364 891, 20 €.⁶⁶²

4.6.2 Bulharsko

Mechanismus, kterým je v tomto novém členském státě Evropské unie zajišťováno zpracování a předkládání vyjádření a stanovisek k zahájeným řízením o porušení práva EU, lze nazvat decentralizovaným. Na rozdíl od České republiky se totiž v Bulharsku na hájení zájmů státu v rámci infringementů podílí více státních orgánů v závislosti na stádiu řízení. Obdobný model existuje například v Belgii, kdy

⁶⁶⁰ Důvodová zpráva k návrhu zákona o činnosti institucí zaměstnaneckého penzijního pojištění, sněmovní tisk 366/0, dostupná z WWW: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=6&CT=366&CT1=0> [dostupnost ověřena dne 1. 10. 2011]

⁶⁶¹ Rozsudek ve věci C – 343/08 Komise v. Česká republika, bod 62

⁶⁶² Navrhovaná denní sazba 22 364, 16 € vynásobená počtem dnů ode dne vynesení rozsudku ve věci C – 343/08 dne 14. ledna 2011 do dne vyhovění tomuto rozsudku dne 31. srpna 2011, kdy nabyl příslušný transpoziční předpis účinnosti.

belgický vládní zmocněnec vstupuje do zahájeného řízení až v okamžiku, kdy je proti Belgii podána žaloba k Soudnímu dvoru.⁶⁶³ Primárním předpisem pro zajištění řádné implementace práva EU v Bulharsku je nařízení Rady ministrů č. 85/2007 o organizaci a koordinaci záležitostí související s Evropskou unií.⁶⁶⁴ Rada ministrů jako nejvyšší výkonný orgán v zemi přijímá a schvaluje stanoviska Bulharska týkající se zajištění ochrany práv a zájmů země u soudních institucí EU.⁶⁶⁵ V rámci předsoudní části řízení o porušení Smluv hraje stěžejní roli Ředitelství pro koordinaci záležitostí EU zřízené v rámci kabinetu Rady ministrů, které zabezpečuje ve spolupráci s věcně příslušnými ministerstvy a úřady vypracování vyjádření Komisi na obdržená formální upozornění a odůvodněná stanoviska. Tento úřad rovněž dohlíží na řádnou a včasnou implementaci práva EU.⁶⁶⁶ Na druhou stranu v případě, že zahájený infringement přejde do soudní fáze řízení, přebírá ústřední roli odbor pro procesní zastupování před soudními institucemi EU zřízený v rámci Ministerstva zahraničních věcí. Tento útvar tak ve spolupráci se stálým zastoupením Bulharska v EU zajišťuje zastupování a hájení právních zájmů země před soudními orgány Evropské unie.

4.6.3 Lotyšsko

Na rozdíl od výše uvedeného případu Bulharska, si Lotyšsko zvolilo centralizovaný model koordinace. Primární zodpovědnost za předložení návrhu odpovědi na namítané porušení práva EU má příslušné ministerstvo, které zasílá své vyjádření Ministerstvu spravedlnosti, odboru spolupráce se Soudním dvorem. Ministerstvo spravedlnosti hraje hlavní roli v koordinaci přípravy stanovisek Soudnímu dvoru EU či Komisi.⁶⁶⁷ Tento postup je legálně zakotven v nařízení Rady ministrů č. 989 z 20. prosince 2005. Zvláštností lotyšského modelu je povinná schvalovací

⁶⁶³ Komárek, J., Česká republika před Soudním dvorem ES, Jurisprudence, 2006, č. 2, str. 29

⁶⁶⁴ Dostupný v anglickém jazyce z WWW:

http://www.euaffairs.government.bg/index.php?page=en_coordination-mechanism [dostupnost ověřena dne 1. 8. 2011]

⁶⁶⁵ Viz Sborník z konference Implementace práva EU v členských státech, Praha 11. – 13. března 2009, dostupné z WWW: [http://isap.vlada.cz/homepage2.nsf/pages/konference/\\$file/sbornik_cz.pdf](http://isap.vlada.cz/homepage2.nsf/pages/konference/$file/sbornik_cz.pdf) [dostupnost ověřena dne 1. 8. 2011], str. 67

⁶⁶⁶ Viz WWW: http://www.euaffairs.government.bg/index.php?page=en_pre-trial-phase [dostupnost ověřena dne 1. 8. 2011]

⁶⁶⁷ Viz WWW: http://www.tm.gov.lv/en/daliba_es/ekt/lv_parstaviba.html [dostupnost ověřena dne 1. 8. 2011]

procedura všech stanovisek Radou ministrů.⁶⁶⁸ Pravidelně je informován i parlament (Saeima). Poté, co je tedy návrh vyjádření věcně příslušného ministerstva doplněn a upraven Ministerstvem spravedlnosti a odsouhlasen Radou ministrů, je tento prostřednictvím Ministerstva zahraničních věcí a stálého zastoupení Lotyšska v Bruselu odeslán Komisi resp. Soudnímu dvoru. To, že lotyšský centralizovaný model s obligatorním zapojením ústředního výkonného orgánu funguje dobře, dokumentují i statistiky Soudního dvora EU, které ukazují, že zástupkyně Lotyšska před Soudním dvorem EU paní Esmeralda Balode – Buraka dosud nemusela ani jednou předstoupit před Soud v rámci řízení o porušení Smluv, protože všechny spory se podařilo uzavřít v rámci předsoudní části řízení.⁶⁶⁹

⁶⁶⁸ Viz Sborník z konference Implementace práva EU v členských státech, Praha 11. – 13. března 2009, dostupné z WWW: [http://isap.vlada.cz/homepage2.nsf/pages/konference/\\$file/sbornik_cz.pdf](http://isap.vlada.cz/homepage2.nsf/pages/konference/$file/sbornik_cz.pdf) [dostupnost ověřena dne 1. 8. 2011], str. 154

⁶⁶⁹ Viz Výroční zpráva Soudního dvora za rok 2009, str. 85, dostupné z WWW: http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2010-05/ra09_stat_cour_final_cs.pdf [dostupnost ověřena dne 1. 8. 2011]

5 Specifické postupy vymáhání práva EU

V této stručné závěrečné pasáži své práce budou stručně uvedeny některé další instrumenty unijního práva, které slouží k zajištění respektu k právu EU, a to v určitých specifických oblastech právních vztahů. Rád bych se zaměřil zejména na dva nástroje, které předvídá samo primární právo EU, a to řízení o uvalení politických sankcí ve smyslu čl. 7 SEU a dále na postup v případě nadměrného schodku dle čl. 126 SFEU. Uvedené mechanismy je vhodné zmínit nejen pro jejich specifčnost, co se týče procedury a možné sankce, ale rovněž s ohledem na jejich stále častější uvádění v souvislosti s pochybeními některých členských států. Zejména u řízení o pozastavení některých práv ve smyslu čl. 7 SEU dochází, dle mého názoru, k jeho zvažování i v případech, kdy jeho použití dle práva EU nepřichází v úvahu. To koneckonců dokazují i vyjádření některých členských států jako například Německa, které v poslední době zmiňovalo tento postup právě v souvislosti s porušováním rozpočtových pravidel ve smyslu Paktu stability a růstu, kde se uplatní právě druhý uvedený postup dle čl. 126 SFEU. Nicméně rozšiřování možnosti uplatnění tak citlivé sankce, jakou je odebrání hlasovacích práv i na oblast špatného hospodaření členských států je, dle mého názoru nežádoucí a nemožná bez změny textu čl. 7 SEU.

5.1 *Následky nerespektování hodnot EU ze strany členského státu*

Postup upravený čl. 7 SEU byl do práva EU zakotven Amsterodamskou smlouvou a lze ho považovat za další prostředek sloužící k zajištění respektu k základním lidským právům v EU návazně na již tehdy ustálenou judikaturu Soudního dvora ohledně kontroly souladu národních opatření s lidskými právy v oblastech spadajících do působnosti unijního práva.⁶⁷⁰ Článek 7 SEU upravuje možnost pozastavení některých práv, které pro členský stát vyplývají z členství v EU v případě, že se stát dopustí závažného a trvajícího porušení hodnot stanovených v čl. 2 SEU. Dle této procedury tedy není možno stíhat jakékoliv, byť závažné a přetrvávající porušování práva EU, ale pouze taková, která poškozují základní lidské a demokratické hodnoty společné a sdílené členskými státy EU. Hodnoty stanovené v čl. 2 SEU jako například

⁶⁷⁰ Albors – Llorens A., Changes in the Jurisdiction of the European Court of Justice under the Treaty of Amsterdam, Common Market Law Review, č. 35, 1998, str. 1286

úcta k lidské důstojnosti, svoboda, rovnost či dodržování lidských práv tedy nejsou toliko proklamativním výčtem, ale jedná se o velmi důležitý katalog, který je možno vymáhat postupem dle čl. 7 SEU a jehož dodržování je rovněž podmínkou vstupu do EU ve smyslu čl. 49 SEU. Právní úprava obsažená v právu EU je velmi stručná a vedle tohoto článku se této procedury týká dále jen čl. 354 SFEU upravující hlasovací proceduru v případě aplikace tohoto nástroje. Na primární právo EU nenavazuje žádný prováděcí předpis blíže vymezující celý proces. Pojmy použité v čl. 7 SEU jako „zřejmé nebezpečí, závažně poruší či určitá práva“ jsou velmi obecné. Tyto neurčité pojmy a skutečnost, že tento postup nebyl nikdy použit, omezuje možnost bližšího zkoumání tohoto instrumentu. Pro jeho vágnost byl například tento článek i předmětem přezkumu ze strany Ústavního soudu ČR v Lisabonském nálezu Pl. ÚS 19/08.⁶⁷¹

Samotný čl. 7 SEU poté rozlišuje dva typy deliktu, a to ohrožovací a poruchový.⁶⁷² V případě prvně uvedeného potencionálního porušení stanoví právo EU podmínku existence nebezpečí závažného porušení hodnot. V případě, že Rada čtyřmi pětinami svých členů po obdržení souhlasu Evropského parlamentu rozhodne o existenci takové hrozby, může členskému státu dát doporučení či deklaratorně rozhodnout o existenci takového nebezpečí. Naproti tomu v případě poruchového deliktu se již musí jednat o závažné a trvající porušení hodnot, které konstatuje svým jednomyslným rozhodnutím Evropská rada. Pokud tak učiní, může Rada kvalifikovaně rozhodnout, že určitá práva vyplývající pro stát ze Smluv, včetně práv hlasovacích, budou pozastavena.

Z výše uvedeného vyplývá, že čl. 7 SEU upravuje možnost velmi přísné sankce spočívající v pozastavení hlasovacích práv za situace, že členský stát porušuje základní lidsko-právní hodnoty společné státům EU. Přestože k použití tohoto postupu dosud nedošlo, je představitelná jeho aplikace například v případě uplatnění rasové diskriminačních opatření ze strany členského státu.⁶⁷³ Jako praktický případ lze uvést postoj Francie k romskému etniku na svém území a s tím související vyhoštění těchto osob zpět do Rumunska v létě 2010. Tento případ rovněž dokumentuje slabinu uvedené procedury, kterou je požadavek čtyřpětinového rozhodnutí Rady, resp. jednomyslného rozhodnutí Evropské rady, který je velmi těžké splnit, což lze dokumentovat podporou

⁶⁷¹ k souladu čl. 7 SEU s ústavním pořádkem České republiky viz zejména body 205 až 210 nálezu.

⁶⁷² Tichý L. a kolektiv, Evropské právo, třetí vydání, Praha, C. H. Beck, 2006, str. 79

⁶⁷³ Týč V., Základy práva Evropské unie pro ekonomy – šesté vydání, Praha, Leges, 2010, str. 32

francouzského postupu v uvedeném případě ze strany Španělska a Itálie.⁶⁷⁴ Dalším případem, kdy bylo použití čl. 7 SEU zvažováno, je problematika maďarského mediálního zákona řešená v průběhu maďarského předsednictví v Radě EU.⁶⁷⁵ Naproti tomu rozšiřování použití tohoto článku, byť cestou legislativní změny i na jiné případy než uvedená možná porušení základních práv, jako například výše zmíněný případ rozpočtové nekázně, dle mého názoru, neodpovídá povaze této procedury a jejímu významu, který lze dokumentovat stanovenou hlasovací procedurou a závažností možné sankce. Jak v tomto konkrétním případě uvedl premiér České republiky Petr Nečas, dlužníkům také nejsou odebírána základní práva.⁶⁷⁶

5.2 Sankce dle postupu při nadměrném schodku

Na rozdíl od výše uvedené sankce předvídané čl. 7 SEU, kterou je zřejmě možné uložit vedle případného postihu v rámci řízení pro porušení Smluv, představuje postup při nadměrném schodku dle čl. 126 SFEU zcela ojedinělý nástroj sankcionování porušení práva EU, kdy je přímo čl. 126 odst. 10 SFEU stanoveno, že právo podat žalobu dle čl. 258 či 259 SFEU nelze v rámci této procedury využít. Jedná se tedy v tomto případě o naprosto samostatný sankční mechanismus, který nemá v právu EU obdoby a kterým může být členskému státu uložena citelná finanční sankce. Dalším důvodem, proč je dle mého názoru vhodné tento nástroj zmínit, je v současné době probíhající diskuze o posílení dohledu nad fiskální disciplínou členských států, kdy lze předpokládat další zpřísnění a rozšíření možných postihů.

Zakotvení možnosti uložení sankcí pro oblast hospodářské politiky obsahuje čl. 126 SFEU. Tento upravuje postup v případě nadměrného schodku a je dále specifikován protokolem č. 12. Konkrétní pravidla ukládání sankcí poté nalezneme v tzv. nápravné části Paktu stability a růstu v nařízení Rady o urychlení a vyjasnění postupu při nadměrném schodku.⁶⁷⁷ Ve shodě s ustanovením čl. 139 SFEU nelze na členské státy mimo eurozónu užít donucovací opatření k nápravě nadměrných schodků.

⁶⁷⁴ Dawson M., Muir E., Individual, Institutional and Collective Vigilance in Protection Fundamental Rights in the EU: Lesson from the Roma, Common Market Law Review, č. 48, 2011, str. 757

⁶⁷⁵ Viz WWW: <http://aktualne.centrum.cz/zahranici/evropa/clanek.phtml?id=687114> [dostupnost ověřena dne 1. 7. 2011]

⁶⁷⁶ Viz WWW: <http://www.euractiv.cz/ekonomika-a-euro/clanek/necas-pozaduje-automaticke-sankce-za-poruseni-paktu-stability-a-rustu-007902> [dostupnost ověřena dne 1. 7. 2011]

⁶⁷⁷ Oddíl 4 Nařízení Rady č. 1467/97 ze dne 7. července 1997 o urychlení a vyjasnění postupu při nadměrném schodku.

Postup při nadměrném schodku se zahájí, jestliže tento překročí prahovou hodnotu ve výši 3 % HDP stanovenou v Protokolu. Je-li Rada na návrh Komise rozhodnuto, že je schodek nadměrný ve smyslu Smlouvy, vydá Rada dotčeným členským státům doporučení, aby nadměrný schodek odstranily, a poskytne jim k tomu určitý čas. Pokud členský stát stanovené doporučení neplní, a to ani po následné výzvě Rady dle čl. 126 odst. 9 SFEU, může Rada rozhodnout o konkrétním postihu. Současné znění Smlouvy předvídá čtyři druhy sankcí, a to požadavek na zveřejnění dodatečných informací, výzvu Evropské investiční bance, aby přehodnotila svou úvěrovou politiku vůči dotyčnému členskému státu, požadavek na uložení neúročeného vkladu v přiměřené výši, dokud nebude nadměrný schodek napraven, a možnost uložení pokut v přiměřené výši.

Přestože se výše popsaný mechanismus pro zajištění rozpočtové kázně jeví jako dostatečně přísný a schopný zajistit vyrovnané hospodaření členských států, realita se od právního rámce značně liší. Skutečností je, že tato možnost uložení sankcí pro členské státy eurozóny nebyla nikdy využita, což se jeví být s ohledem na pochybení členských států prokázaná v minulosti jako zarážející. Příčinu nefunkčnosti korektivní části Paktu stability a růstu lze obdobně jako v případě sankcí dle čl. 7 SEU spatřovat v určení orgánu odpovědného za ukládání takového postihu. Tím je zde, jak bylo uvedeno výše, Rada a nikoliv nezávislý orgán typu Soudního dvora jako v případě řízení pro porušení Smluv. Toto má za následek neochotu členských států sebe sama sankcionovat a faktické oslabení možnosti vymáhání respektování práva EU v oblasti fiskální politiky zemí eurozóny. Zřejmě poslední ránu utrpěl tento mechanismus v roce 2004 v souvislosti s porušováním stanovených pravidel ze strany Německa a Francie, kdy tyto velké státy nepřijaly v daném termínu žádná opatření, která by mohla zajistit splnění doporučení Rady ke snížení schodku veřejných financí a velikosti veřejného dluhu. Na toto flagrantní nerespektování požadavků práva EU však Rada nereagovala postupem dle čl. 126 SFEU, což bylo kritizováno ze strany řady menších členských států a Komise. Tuto nečinnost se dokonce Komise snažila napadnout u Soudního dvora žalobou na neplatnost rozhodnutí nepřijmout ve vztahu k Francouzské republice a ke Spolkové republice Německo formální nástroje obsažené v doporučeních Komise podle čl. 104 odst. 8 a 9 ES (nyní čl. 126 SFEU).⁶⁷⁸ Nicméně Soudní dvůr ve svém rozsudku

⁶⁷⁸ Žaloba ve věci C – 27/04 Komise v. Rada

konstatoval, že nepřijetí Komisí doporučených opatření není aktem, který by byl napadnutelný žalobou dle čl. 263 SFEU.⁶⁷⁹

Je otázkou, nakolik by řádné vymáhání stanovených pravidel v oblasti hospodářské a měnové politiky zemí eurozóny mohlo omezit v současné době probíhající finanční krizi některých zemí EU, ale je pravda, že například Řecko neplnilo stanovená kritéria ani v roce 2001, kdy přijalo jednotnou měnu euro. Každopádně v současné době probíhající krize v eurozóně má za následek zvažování zavedení dalších opatření, a to ve formě sankcí, kondicionalit a pobídek.⁶⁸⁰ Navrhované změny stávajícího donucovacího mechanismu vyžadují změnu preventivní a nápravné složky Paktu o stabilitě a růstu⁶⁸¹ a v současné době jsou teprve ve fázi návrhů. Zvažována je možnost vyžadovat složení úročeného vkladu od členského státu a dále rozšíření možnosti vázat vyplacení plnění z rozpočtu EU na provedení strukturálních a institucionálních reforem v oblasti hospodářské a měnové politiky. Obdobný režim již v současné době funguje například v případě plnění z Fondu soudržnosti.⁶⁸²

⁶⁷⁹ Rozsudek Soudního dvora ve věci C – 27/04 Komise v. Rada, bod 34

⁶⁸⁰ Viz sdělení Komise Evropskému parlamentu, Evropské radě, Radě, Evropské centrální bance, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů - Lepší koordinace hospodářské politiky pro stabilitu, růst a nová pracovní místa – Nástroje pro silnější správu ekonomických záležitostí EU, KOM (2010) 367

⁶⁸¹ Nařízení Rady č. 1466/97 a nařízení Rady č. 1467/97

⁶⁸² Viz čl. 4 Nařízení Rady č. 1084/2006 ze dne 11. července 2006 o Fondu soudržnosti a o zrušení nařízení č. 1164/94

6 Závěr

Předkládaná disertační práce má za cíl analyzovat dva hlavní nástroje, kterými právo EU zajišťuje řádné dodržování jeho norem ve vztahu k členským státům. Činnost členských států je totiž z hlediska řádného uplatňování práva EU stěžejní, kdy tyto jsou nejen povinny právo EU dodržovat a aplikovat, ale i současně zajistit u části tohoto práva jeho správné vnitrostátní provedení a zároveň v drtivé většině i jeho respektování ze strany jednotlivců. Provedené zkoumání dané problematiky při psaní této práce mi potvrdilo mé předpoklady, že se jedná o velmi aktuální a stále se měnící oblast práva, která stále nabízí něco nového a přináší řadu dosud nevyřešených otázek. Zjednodušeně lze říci, že problematika následků porušení práva EU ze strany členského státu nyní prochází velmi významným obdobím, které lze přirovnat pouze k době přijetí rozsudků tzv. první generace vymezujících odpovědnost státu za škodu způsobenou jednotlivci v devadesátých letech minulého století a změnám, kterými prošlo právo EU zřejmě i v důsledku velkého rozšíření okolo roku 2004, kdy byly přijaty takové rozsudky jako například C - 224/01 Köbler či C - 129/00 Komise v. Itálie. Změny provedené Lisabonskou smlouvou a některé rozsudky Soudního dvora z nedávné doby významně ovlivnily fungování celé procedury a je, dle mého názoru, vhodné jim věnovat náležitou pozornost. Jejich znalost je totiž nezbytná jak pro úspěšné hájení zájmů státu v řízeních pro porušení Smluv, tak při snahách o vnitrostátní promítnutí zásady odpovědnosti státu za škodu způsobenou jednotlivci porušením práva EU.

První je v práci rozebrán princip odpovědnosti státu za škodu způsobenou jednotlivci porušením práva EU tak, jak jej judikoval Soudní dvůr v rozsudku Francovich, kdy stanovil, že tato zásada je inherentní právu EU. Zajímavé v této souvislosti rovněž je, že Soud jako jedno z východisek této odpovědnosti, obdobně jako v případě mimosmluvní odpovědnosti Unie, odkazuje na obecné zásady společné právním řádům členských států. Soudní dvůr judikoval, že ve velkém počtu vnitrostátních právních řádů existují právní normy upravující odpovědnost státu.⁶⁸³ Přesto je však pro řadu členských států stále velmi obtížné se s touto zásadou odpovědnosti státu za škodu vypořádat a případně upravit její působení vedle či v rámci vnitrostátních pravidel upravujících náhradu škody způsobenou při výkonu veřejné

⁶⁸³ Rozsudek ve spojených věcech C-46/93 a C-48/93 Brasserie du pêcheur a Factorme, bod 30

moci. Při této činnosti je třeba vycházet z podmínek získání náhrady škody za porušení práva EU ze strany členského státu tak, jak je Soudní dvůr vymezil zejména v rozsudcích Francovich a Brasserie du pêcheur. Samotnou náhradu škody pak stát poskytuje ve shodě s vnitrostátními právními předpisy s tím, že je zde limitován zásadami rovnocennosti a účinnosti, kdy tato pravidla nesmí být méně příznivá než ta platná pro podobné nároky vzniklé na základě vnitrostátního práva a nesmí být upravena tak, aby v praxi znemožňovala nebo nadměrně ztěžovala získání náhrady škody.

Jakkoliv se výše uvedené zakotvení odpovědnosti státu za škodu zdá být zcela přehledné a jasné, nelze ani po téměř dvaceti letech od vynesení rozsudku ve věci Francovich říci, že by byl tento princip plně promítnut do právních řádů členských států. Toto platí i pro Českou republiku, přestože se národní zákonodárce v minulosti již několikrát zamýšlel nad změnou zákona o odpovědnosti státu za škodu tak, aby tento lépe reflektoval požadavky práva EU. Jak je uvedeno výše, obsahuje zákon několik rozporných ustanovení, kdy zejména nepamatuje na odpovědnost za pochybení moci zákonodárné a poté váže přiznání náhrady škody na požadavek předchozího zrušení nezákonného rozhodnutí. Bohužel ani možnost překonání nevyhovující právní úpravy cestou soudních rozhodnutí výkladem v souladu s požadavky práva EU, nelze v České republice v současné době předpokládat. Toto je způsobeno velmi restriktivní judikaturou Nejvyššího soudu, který stanovil, že normotvorná činnost, a to jak ze strany Parlamentu, tak ministerstev či vlády, jde mimo rámec tohoto zákona a proces přijímání zákonů nelze považovat za úřední postup ve smyslu § 13 zákona o odpovědnosti státu za škodu. Nejvyšší soud se nadto prozatím odmítá jasně vyslovit ke vztahu vnitrostátní právní úpravy a unijní zásady odpovědnosti státu za škodu, kdy toliko uvádí, že tyto jsou postaveny na jiném skutkovém a právním základě. Z uvedeného přístupu Nejvyššího soudu, který byl dokonce kritizován Ústavním soudem v nálezu sp. zn. IV. ÚS 1521/10, lze nicméně usuzovat na možný budoucí vývoj judikatury v této oblasti. Dle mého názoru je možné z uvedeného přístupu Nejvyššího soudu ohledně odlišného právního a skutkového základu obou typů odpovědnosti dovodit, že Nejvyšší soud se spíše bude klonit k potvrzení existence samostatného nároku na náhradu škody přímo vyplývajícího z práva EU, než aby se snažil měnit svou předchozí judikaturu neumožňující podřazení pochybení zákonodárce pod stávající rámec zákona. Konečně

jednalo by se v tomto případě o obdobný přístup, jaký volí například německý Spolkový soud.

Z výše uvedeného vyplývá, že existují v zásadě tři možné varianty řešení promítnutí zásady odpovědnosti státu za škodu způsobenou porušením práva EU do vnitrostátního práva. Jednak je možné ponechat řešení celé problematiky na moci soudní a vyčkat judikatorního zakotvení této odpovědnosti. To je možné buď subsumpcí odpovědnosti typu Francovich pod stávající právní úpravu obsaženou v zákoně o odpovědnosti státu za škodu podřazením pod nesprávný úřední postup či nezákonné rozhodnutí. Dále je představitelné vymezení samostatného speciálního typu odpovědnosti vztahujícího se toliko k nárokům jednotlivců vyplývajících z práva EU mimo rámec tuzemské právní úpravy přímo dle podmínek stanovených v judikatuře Soudního dvora. V takovém případě by se zákon o odpovědnosti státu za škodu použil pouze podpůrně na otázky neupravené přímo právem EU, a to za podmínek efektivity a ekvivalence. Poslední možností je přímá legislativní změna zákona o odpovědnosti státu za škodu, která by zakotvila alespoň minimální pravidla pro přiznání náhrady škody. Z hlediska právní jistoty a předvídatelnosti práva se jeví být poslední varianta jako nejvhodnější, nadto by bylo zřejmě i pro rozhodujícího soudce snazší odsoudit vlastní stát k náhradě škody, kdyby pro to byla jasná zákonná opora. Nicméně tato novela by musela být více propracovaná než poslední předložený legislativní návrh. Otázkou zůstává, zda by se tato novelizace měla snažit vypořádat s odpovědností typu Francovich komplexně, tedy včetně případů odpovědnosti moci soudní, kdy lze říci, že tato není zatím ustáleně vymezena ani v judikatuře Soudního dvora.

Druhá stěžejní část předkládané disertační práce se zabývá fungováním řízení pro porušení Smluv dle čl. 258 až 260 SFEU a snaží se zejména reflektovat nejnovější judikaturu v této oblasti a změny provedené Lisabonskou smlouvou, které mají za cíl zvýšit efektivitu celého procesu.

V rámci řízení pro porušení Smluv je velmi aktuální otázka porušení práva EU ze strany moci soudní, ke které se vztahuje několik nejnovějších rozsudků Soudního dvora. Přestože tato problematika není na unijní úrovni ještě jasně potvrzena a přístup Komise a Soudního dvora se zde od sebe liší, mám za to, že do budoucna za určitých podmínek bude možné sankcionovat porušení práva EU, kterého se dopustí národní soudy za předpokladu, že se jedná o pochybení systémové povahy zejména ze strany soudů rozhodujících v poslední instanci, neboť jejich výklad je závazný a vede k vzniku

ustálené praxe. Zajímavý vývoj nastal rovněž v případě stíhání porušení práva EU, kterého se dopouštějí správní orgány svou ustálenou praxí i přesto, že samotná vnitrostátní právní úprava může být plně v souladu s právem EU. Zde již Komise nemusí prokazovat jednotlivé případy neslučitelné správní činnosti, ale může žalovat rozpornou národní praxi obecné povahy, kdy konkrétní namítané skutečnosti slouží pouze k ilustraci existence strukturálního problému.

Dále se zabývám analýzou celého procesu v rámci řízení pro porušení Smluv, a to od formalizovaných úkonů před zahájením samotného postupu dle čl. 258 SFEU, až po případný rozsudek Soudního dvora stanovící finanční sankce. V rámci postupu před zahájením řízení reflektuji zejména tzv. Pilotní projekt EU, kterým se Komise snaží reagovat na vysoký počet každoročně zahajovaných řízení pro porušení Smluv. Za pomoci tohoto nástroje má dojít, díky zlepšení pracovních postupů a výměně informací týkajících se domnělých porušení práva EU, ke snížení počtu nově zahájených řízení pro porušení Smluv a zvýšení respektu k právu EU. Jedná se zde o naprosto nový instrument komunikace mezi národními administrativami a Komisí, který se liší od infringementů svou větší neformálností a na rozdíl od již v minulosti existujících pre – 258 dopisů se jedná o standardizovaný komunikační nástroj s jediným jasně vymezeným národním kontaktním místem. Dle mého názoru má projekt EU Pilot velký potenciál, nicméně je nezbytné ho jasně oddělit od právě zmíněných preinfringementů dopisů a jasně vymezit okruh případů, které je možno touto procedurou řešit. Dále je věnována značná pozornost rozsudku Soudního dvora konstatujícího porušení práva EU. Přestože se někdy zjednodušeně uvádí, že z tohoto nevyplývají, na rozdíl od rozsudku dle čl. 260 odst. 2 SFEU, žádné finanční sankce, je tento deklaratorní rozsudek pro členské státy spojen s řadou důsledků. Mezi hlavní patří povinnost odstranění protiprávního stavu a poté zejména možnost případně přistoupit k sankčnímu řízení dle čl. 260 SFEU.

V rámci uvedeného sankčního postupu můžeme nově po přijetí Lisabonské smlouvy v čl. 260 odst. 3 identifikovat zcela nový postup v případě řízení pro nenotifikaci směrnice přijaté legislativním postupem, který umožňuje za splnění daných podmínek uložení sankce již v rámci prvního předložení věci Soudnímu dvoru. Rovněž samotné řízení pro nerespektování předchozího rozsudku prošlo v důsledku přijetí Lisabonské smlouvy změnou v podobě odstranění jedné ze dvou předsoudních fází tohoto sankčního řízení. Nicméně v tomto případě je příliš brzy hodnotit, nakolik jsou

změny provedené Lisabonskou smlouvou schopny odstranit nedostatky tohoto řízení spočívající zejména v jeho délce a místy formalistickému přístupu Komise, kdy tato se často zaměřuje na snadno prokazatelná pochybení v podobě nenotifikace prováděcích opatření. Hlavním nedostatkem tohoto řízení je zejména jeho nepřiměřená délka, kdy na tuto skutečnost bylo reagováno přímo změnami primárního práva. Až časem bude možné hodnotit, nakolik přinesly tyto změny zamýšlený výsledek spočívající ve zkrácení celého postupu, nebo zda bude třeba přistoupit k dalším opatřením. Ta by mohla spočívat například ve vynechání některé fáze řízení nebo stanovení pevných lhůt pro reakci Komise, či odpověď členských států. Do budoucna si lze rovněž, za předpokladu změny primárního práva, představit možnost přenesení části rozhodovacích pravomocí, například v případě nenotifikačních řízení, přímo na Komisi, kdy tato rozhodnutí by bylo možno případně přezkoumat Soudním dvorem v rámci řízení na neplatnost aktu dle čl. 263 SFEU.⁶⁸⁴ V tomto případě jsem však poměrně skeptický, protože stávající přístup členských států ke změně pravidel sloužících k zajištění plného respektu k právu EU jsou spíše vedeny obavami z toho, aby účinnost vymáhání dodržování práva EU nebyla účinná přespříliš. Naproti tomu za ideální řešení, které je podporováno jak ze strany Komise, tak členských států, považuji zvýšení role mimosoudních metod řešení domnělých porušení práva EU, a to ať prostřednictvím systému SOLVIT či zlepšením výměny informací v rámci projektu EU Pilot.

Závěrem bych rád upozornil na hlavní nástrahu všech pokusů o komplexní rozbor uvedených odpovědnostních režimů. Při kritickém hodnocení fungování řízení pro porušení Smluv či zakotvení odpovědnosti státu za škodu způsobenou jednotlivci nerespektováním práva EU je totiž třeba mít na paměti, že je nezbytné vycházet z místy nejasné a stále se vyvíjející judikatury Soudního dvora. V tomto případě dokonce někteří autoři při hodnocení rozsudků této nejvyšší soudní instance v Evropské unii poukazují na jistou podobnost mezi judikatorní činností Soudního dvora a předvídaním budoucnosti ve starověkých řeckých Delfách. Traduje se, že *Pýthia měla sedávat na vyvýšené trojnožce, a podle jedné z verzí vystupovaly ze skalní pukliny omamné výpary a Pýthia mumlavě pronášela výroky, jejichž smysl byl jen málokdy jednoznačný*.⁶⁸⁵ Nakolik je toto přirovnání na místě, ponechám bez komentáře, nicméně je třeba mít na

⁶⁸⁴ Munoz R., The Monitoring of the Application of Community Law: The Need to Improve the Current Tools and an Obligation to Innovate, Jean Monnet Working Paper, 2006, č. 4, str. 35

⁶⁸⁵ Wikipedie, dostupné v WWW: <http://cs.wikipedia.org/wiki/P%C3%BDthia>, [dostupnost ověřena dne 25. 8. 2011]

paměti, že rovněž Soudní dvůr EU konstruuje své rozsudky tak, aby zajistil řádné fungování Evropské unie i v nejisté a neznámé budoucnosti, a to za situace, kdy se poměry v tomto nadnárodním organismu v čase velmi dramaticky mění, vyvíjí či dle některých dokonce vzdalují od svého původního záměru. Je tedy zřejmé, že takový rozsudek, který by měl být platný a použitelný po delší dobu a zároveň napomohl rozvoji Evropské unie, nutně musí obsahovat jistá neurčitá či v dané době ne zcela jasná tvrzení. Toto činí studium práva EU a zejména jeho zásad a principů fungování velmi obtížným. Nicméně současně je to ta okolnost, díky které je tato oblast práva velmi zajímavá, kdy přináší mnoho otázek a nastiňuje řadu variant řešení, které je vhodné zkoumat a analyzovat.

7 Použitá literatura

7.1 *Soudní rozhodnutí*

1. Druhé stanovisko generálního advokáta Geelhoeda ve věci C – 304/02 Komise v. Francie
2. Nález Ústavního soudu ve věci 1. ÚS 245/98
3. Nález Ústavního soudu ve věci I. ÚS 489/05
4. Nález Ústavního soudu ve věci IV. ÚS 1521/10
5. Nález Ústavního soudu ve věci Pl.ÚS 19/93
6. Nález Ústavního soudu ve věci Pl.ÚS 20/05
7. Posudek ve věci 1/09
8. První stanovisko generálního advokáta Geelhoeda ve věci C – 304/02 Komise v. Francie
9. Rozsudek Městského soudu v Praze ve věci 11 Ca 200/2007-57
10. Rozsudek Mezinárodního soudního dvora ve věci Diplomatického a konzulárního personálu USA v Teheránu (1990)
11. Rozsudek Mezinárodního soudního dvora ve věci Vojenské a polovojenské činnosti v Nikaragui (1986)
12. Rozsudek Nejvyššího soudu ve věci 25 Cdo 1124/2005
13. Rozsudek Nejvyššího soudu ve věci 25 Cdo 2064/2005
14. Rozsudek Nejvyššího soudu ve věci 25 Cdo 2076/2006
15. Rozsudek Nejvyššího soudu ve věci 25 Cdo 3556/2007
16. Rozsudek ve věci 31/69 Komise v. Itálie
17. Rozsudek ve věci 39/72 Komise v. Itálie
18. Rozsudek ve věci 101/84 Komise v. Itálie
19. Rozsudek ve věci 104/86 Komise v. Itálie
20. Rozsudek ve věci 106/77 Simmenthal
21. Rozsudek ve věci 141/78 Francie v. Velká Británie
22. Rozsudek ve věci 156/77 Komise v. Belgie
23. Rozsudek ve věci 157/86 Murphy
24. Rozsudek ve věci 157/91 Komise v. Holandsko.

25. Rozsudek ve věci 167/73 Komise v. Francie
26. Rozsudek ve věci 169/87 Komise v. Francie
27. Rozsudek ve věci 178/84 Komise v. Německo
28. Rozsudek ve věci 199/82 San Giorgio
29. Rozsudek ve věci 22/87 Komise v. Itálie
30. Rozsudek ve věci 226/87 Komise v. Řecko
31. Rozsudek ve věci 247/87 Star Fruit Company SA
32. Rozsudek ve věci 249/81 Komise v. Irsko
33. Rozsudek ve věci 293/85 Komise v. Belgie
34. Rozsudek ve věci 314/81, 315/81, 316/81 a 83/82 Waterkeyn
35. Rozsudek ve věci 377/87 Rada v. Parlament
36. Rozsudek ve věci 39/72 Komise v. Itálie
37. Rozsudek ve věci 48/65 Alfons Lütticke
38. Rozsudek ve věci 52/69 Geigy
39. Rozsudek ve věci 57/65 Alfons Lütticke
40. Rozsudek ve věci 6/60 Humblet
41. Rozsudek ve věci 68/88 Komise v. Řecko
42. Rozsudek ve věci 69/75 Russo v. Aima
43. Rozsudek ve věci 7/72 Komise v. Německo
44. Rozsudek ve věci 70/72 Komise v. Itálie
45. Rozsudek ve věci 70/86 Komise v. Řecko
46. Rozsudek ve věci 74/82 Komise v. Irsko
47. Rozsudek ve věci 77/69 Komise v. Belgie
48. Rozsudek ve věci 8/70 Komise v. Itálie
49. Rozsudek ve věci 8/81 Becker v Finanzamt Muenster-Innenstadt
50. Rozsudek ve věci C – 1/00 Komise v. Velká Británie
51. Rozsudek ve věci C – 100/09 Komise v. Česká republika
52. Rozsudek ve věci C – 104/98 Buchner
53. Rozsudek ve věci C – 106/89 Marleasing
54. Rozsudek ve věci C – 109/08 Komise v. Řecko
55. Rozsudek ve věci C – 110/00 Komise v. Rakousko
56. Rozsudek ve věci C – 112/00 Eugen Schmidberger
57. Rozsudek ve věci C – 113/04 Technische Unie

58. Rozsudek ve věci C – 114/02 Komise v. Francie
59. Rozsudek ve věci C – 117/08 Komise v. Portugalsko
60. Rozsudek ve věci C – 119/04 Komise v. Itálie
61. Rozsudek ve věci C – 121/07 Komise v. Francie
62. Rozsudek ve věci C – 126/03 Komise v. Německo
63. Rozsudek ve věci C – 129/00 Komise v. Itálie
64. Rozsudek ve věci C – 137/92 Komise v. BASF
65. Rozsudek ve věci C – 154/08 Komise v. Španělsko
66. Rozsudek ve věci C – 156/04 Komise v. Řecko
67. Rozsudek ve věci C – 165/08 Komise v. Polsko
68. Rozsudek ve věci C – 168/03 Komise v. Španělsko
69. Rozsudek ve věci C – 177/03 Komise v. Francie
70. Rozsudek ve věci C – 177/04 Komise v. Francie
71. Rozsudek ve věci C – 178,179, 188 – 190/94 Dillenkofer
72. Rozsudek ve věci C – 178/05 Komise v Řecko
73. Rozsudek ve věci C – 191/95 Komise v. Německo
74. Rozsudek ve věci C – 194/01 Komise v Rakousko
75. Rozsudek ve věci C – 2/06 Kempter
76. Rozsudek ve věci C – 2/08 Fallimento
77. Rozsudek ve věci C – 200/88 Komise v. Řecko
78. Rozsudek ve věci C – 203/03 Komise v. Rakousko
79. Rozsudek ve věci C – 212/98 Komise v. Irsko
80. Rozsudek ve věci C – 224/01 Köbler
81. Rozsudek ve věci C – 226/01 Komise v. Dánsko
82. Rozsudek ve věci C – 232/05 Komise v. Francie
83. Rozsudek ve věci C – 234/04 Kapferer
84. Rozsudek ve věci C – 239/03 Komise v. Francie
85. Rozsudek ve věci C – 246/07 Komise v. Švédsko
86. Rozsudek ve věci C – 249/06 Komise v. Švédsko
87. Rozsudek ve věci C – 265/95 Komise v. Francie
88. Rozsudek ve věci C – 266/03 Komise v. Lucembursko
89. Rozsudek ve věci C – 268/06 Impact
90. Rozsudek ve věci C – 27/04 Komise v. Rada

91. Rozsudek ve věci C – 278/01 Komise v. Španělsko
92. Rozsudek ve věci C – 283, 291, 292/94 Denkavit
93. Rozsudek ve věci C – 287/03 Komise v. Belgie
94. Rozsudek ve věci C – 292/04 Meilicke
95. Rozsudek ve věci C – 296/01 Komise v. Francie
96. Rozsudek ve věci C – 304/02 Komise v. Francie
97. Rozsudek ve věci C – 317/92 Komise v. Německo
98. Rozsudek ve věci C – 320/03 Komise v. Rakousko
99. Rozsudek ve věci C – 326/90 Komise v. Itálie
100. Rozsudek ve věci C – 329/88 Komise v. Německo
101. Rozsudek ve věci C – 333/99 Komise v. Francie
102. Rozsudek ve věci C – 334/92 Miret
103. Rozsudek ve věci C – 343/08 Komise v. Česká republika
104. Rozsudek ve věci C – 343/96 Dilexport
105. Rozsudek ve věci C – 35/97 Komise v. Francie
106. Rozsudek ve věci C – 352/98 Bergaderm SA
107. Rozsudek ve věci C – 358/03 Komise v. Rakousko
108. Rozsudek ve věci C – 358/97 Komise v. Irsko
109. Rozsudek ve věci C – 359/97 Komise v. Velká Británie
110. Rozsudek ve věci C – 36/05 Komise v. Španělsko
111. Rozsudek ve věci C – 362/01 Komise v. Irsko
112. Rozsudek ve věci C – 365/97 Komise v. Itálie
113. Rozsudek ve věci C – 369/07 Komise v. Řecko
114. Rozsudek ve věci C – 371/04 Komise v. Itálie
115. Rozsudek ve věci C – 383/00 Komise v. Německo
116. Rozsudek ve věci C – 385/02 Komise v. Itálie
117. Rozsudek ve věci C – 387/97 Komise v. Řecko
118. Rozsudek ve věci C-387/99 Komise v. Německo
119. Rozsudek ve věci C – 388/95 Belgie v. Španělsko
120. Rozsudek ve věci C – 392/93 British Telecommunications
121. Rozsudek ve věci C – 402/03 Bilka
122. Rozsudek ve věci C – 402/05 Kadi v. Komise a Rada
123. Rozsudek ve věci C – 414/97 Komise v. Španělsko

124. Rozsudek ve věci C – 426/98 Komise v. Řecko
125. Rozsudek ve věci C – 43/90 Komise v. Německo
126. Rozsudek ve věci C – 43/97 Komise v. Itálie
127. Rozsudek ve věci C – 441/02 Komise v. Německo
128. Rozsudek ve věci C – 453/00 Kühne & Heitz
129. Rozsudek ve věci C – 456/03 Komise v. Itálie
130. Rozsudek ve věci C – 457/07 Komise v. Portugalsko
131. Rozsudek ve věci C – 46/93 a 48/93 spojené věci Brasserie du pêcheur a Factortame
132. Rozsudek ve věci C – 462/05 Komise v. Španělsko
133. Rozsudek ve věci C – 466/98 Komise v. Velká Británie
134. Rozsudek ve věci C – 467/98 Komise v. Dánsko
135. Rozsudek ve věci C – 468/98 Komise v. Švédsko
136. Rozsudek ve věci C – 469/98 Komise v. Finsko
137. Rozsudek ve věci C – 471/98 Komise v. Belgie
138. Rozsudek ve věci C – 472/98 Komise v. Lucembursko
139. Rozsudek ve věci C – 473/93 Komise v. Lucembursko
140. Rozsudek ve věci C – 475/03 Banca popolare di Cremona
141. Rozsudek ve věci C – 475/98 Komise v. Rakousko
142. Rozsudek ve věci C – 481/09 Komise v. Česká republika
143. Rozsudek ve věci C – 494/01 Komise v. Irsko
144. Rozsudek ve věci C – 503/04 Komise v. Německo
145. Rozsudek ve věci C – 508/03 Komise v. Velká Británie
146. Rozsudek ve věci C – 523/04 Komise v. Nizozemí
147. Rozsudek ve věci C – 525/03 Komise v. Itálie
148. Rozsudek ve věci C – 526/08 Komise v. Lucembursko
149. Rozsudek ve věci C – 53/05 Komise v. Portugalsko
150. Rozsudek ve věci C – 54/96 Dorsch Consult
151. Rozsudek ve věci C – 568/07 Komise v. Řecko
152. Rozsudek ve věci C – 6 & 9/90 Andrea Francovich and Danila Bonifaci v. Itálie
153. Rozsudek ve věci C – 60/96 Komise v. Francie
154. Rozsudek ve věci C – 70/06 Komise v. Portugalsko

155. Rozsudek ve věci C – 91/92 Faccini Dori
156. Rozsudek ve věci C – 92/96 Komise v. Španělsko
157. Rozsudek ve věci C – 96/89 Komise v. Nizozemí
158. Rozsudek ve věci C – 348/97 Komise v. Německo
159. Rozsudek ve věci C – 476/98 Komise v. Německo
160. Rozsudek ve věci C – 265/95 Komise v. Francie
161. Rozsudek ve věci C – 302/97 Klaus Konle
162. Rozsudek ve věci C – 481/09 Komise v. Česká republika
163. Rozsudek ve věci III ZR 127/91
164. Rozsudek ve věci T – 139/06 Francie v. Komise
165. Rozsudek ve věci T – 174/95
166. Rozsudek ve věci T – 191/99 Petrie
167. Rozsudek ve věci T – 309/97 Bavarian Lager Company
168. Rozsudek ve věci T – 36/04 ASBL
169. Rozsudek ve věci T – 391/03 a 70/04 Frenchet a Byk
170. Rozsudek ve věci T – 465/08 Česká republika v. Komise
171. Rozsudek ve věci T – 92/98 Interporc Im
172. Rozsudek ve věci ve věci C – 278/01 Komise v. Španělsko
173. Rozsudek ve věci ve věci C – 503/04 Komise v. Německo
174. Stanovisko generální advokátky Kokkot ve věci C – 526/08 Komise v. Lucembursko
175. Stanovisko generální advokátky Kokott ve věci C – 178/05 Komise v. Řecko
176. Stanovisko generální advokátky Sharpston ve věci C – 350/08 Komise v. Litva
177. Stanovisko generální advokátky Trstenjak ve věci C – 101/08 Audiolum
178. Stanovisko generální advokátky Trstenjak ve věci C – 503/04 Komise v. Německo
179. Stanovisko generálního advokáta Albera ve věci C – 328/96 Komise v. Rakousko
180. Stanovisko generálního advokáta Albera ve věci C – 358/97 Komise v. Irsko
181. Stanovisko generálního advokáta Bota ve věci C – 109/08 Komise v. Řecko
182. Stanovisko generálního advokáta Colomera ve věci C – 387/97 Komise v. Řecko

183. Stanovisko generálního advokáta Colomera ve věci C – 397/01 a C – 403/01 Pfeiffer
184. Stanovisko generálního advokáta Colomera ve věci C – 456/03 Komise v. Itálie
185. Stanovisko generálního advokáta Fennellyho ve věci C – 197/98 Komise v. Řecko
186. Stanovisko generálního advokáta Geelhoeda ve věci C – 129/00 Komise v. Itálie
187. Stanovisko generálního advokáta Geelhoeda ve věci C – 304/02 Komise v. Francie
188. Stanovisko generálního advokáta Geelhoeda ve věci C – 494/01 Komise v. Irsko
189. Stanovisko generálního advokáta Madura ve věci C – 119/04 Komise v. Itálie
190. Stanovisko generálního advokáta Madura ve věci C – 141/02 Komise v. max.mobil Telekommunikation Service
191. Stanovisko generálního advokáta Mazáka ve věci C – 121/07 Komise v. Francie
192. Stanovisko generálního advokáta Mazáka ve věci C – 518/06 Komise v. Itálie
193. Stanovisko generálního advokáta Mengozziho ve věci C – 369/07 Komise v. Řecko
194. Stanovisko generálního advokáta Mengozziho ve věci C – 523/04 Komise v. Nizozemí
195. Stanovisko generálního advokáta Mischa ve věci C – 278/01
196. Stanovisko generálního advokáta Roemera ve věci 7/71 Komise v. Francie
197. Stanovisko generálního advokáta Tizzana ve věci C – 145/04 Španělsko v. Velká Británie a C – 300/04 Eman a Sevinger
198. Stanovisko generální advokátky Trstenjak ve věci C – 411/10 N.S.
199. Stanovisko generálního advokáta Villalóna ve věci C – 173/09 Elčinov
200. Stanovisko pléna Ústavního soudu ve věci Pl. ÚS-st 27/09
201. Usnesení Nejvyššího soudu ve věci 25 Cdo 1715/2008-118
202. Usnesení Nejvyššího soudu ve věci sp. zn. 25 Cdo 1158/2004
203. Usnesení ve věci C – 376/98 Komise v. Německo
204. Usnesení ve věci C – 76/08 Komise v. Malta

205. Usnesení ve věci 376/87 R Distrivet SA v. Rada
206. Usnesení ve věci C – 120/94 Komise v. Řecko
207. Usnesení ve věci C – 7/04 P (R) Komise v. Akzo a Akros
208. Usnesení ve věci C – 76/08 R Komise v. Malta
209. Usnesení ve věci C – 15/08 P (R) Occhetto v. Donnici
210. Usnesení ve věci C – 512/07 P (R)

7.2 Články a monografie

1. Albors – Llorens A., Changes in the Jurisdiction of the European Court of Justice under the Treaty of Amsterdam, Common Market Law Review, č. 35, 1998
2. Barents R., The Court of Justice after the Treaty of Lisbon, Common Market Law Review, 2010, č. 47
3. Bechtle M., Commission v Greece - The End of the Olympic Airways Saga?, European State Aid Law Quarterly, 2010, č. 1
4. Belling V., k povaze tzv. české „výjimky“ z listiny základních práv EU, Časopis pro právní vědu a praxi, 2009, č. 4
5. Biondi A., Maletic I, Recent Developments in Luxembourg: The Activities of the Community Courts in 2006, European Public Law, 2007, č. 4
6. Bobek M., Předběžná otázka v komunitárním právu, Praha, Linde, 2005
7. Bobek M., Soudní dvůr Evropských společenství: Komise proti Řecku – co stojí porušování práva Společenství. Soudní rozhledy, 2010, č. 3
8. Bobek M., Soudní dvůr Evropských společenství: Komise proti Španělsku – k porušení Smlouvy může dojít také jediným rozhodnutím nejvyššího soudu, Soudní rozhledy, 2010, č. 5
9. Bobek M., Vyhnání z rajske zahrady neodpovědnosti (Národní soudy a porušení komunitárního práva), Soudce, 2004, č. 9
10. Bobek, M., Odpovědnost členského státu Evropské unie za akty moci soudní, Časopis pro právní vědu a praxi, 2003, č. 4
11. Bobek, M., Odpovědnost za škodu vzniklou porušením práva Evropských společenství, Právní rozhledy – mimořádná příloha, 2008, č. 12

12. Borissova L., Enforcement Action under EU Law: The New Member States, European Institute of Public Administration, Working Paper 2007/W/01, Maastricht, 2007
13. Brokelind C., Towards a homogeneous EC direct tax law: an assessment of the member states' responses to the ECJ's case law, IBFD, 2007
14. Bříza P., Právní jistota vs. princip efektivity, aneb požívá res iudicata v komunitárním právu ochrany?, Jurisprudence, 2005, č. 7
15. Convery J., State Liability in the United Kingdom after Brasserie du pêcheur, Common Market Law Review, 1997, č. 47
16. Craig P., De Búrca G., EU Law: text, cases and materials, Oxford University Press, New York, 2008
17. Dawson M., Muir E., Individual, Institutional and Collective Vigilance in Protection Fundamental Rights in the EU: Lesson from the Roma, Common Market Law Review, č. 48, 2011
18. De Lolme J., The Constitution of England
19. Donné M., Odpovědnost členského státu Evropské unie za porušení komunitárního práva, Daně a právo v praxi, 2009, č. 6
20. Dougan M., The Treaty of Lisbon 2007: Winning Minds, Not Hearts, Common Market Law Review, č. 45
21. Douglas-Scott S., Constitutional law of the European Union, Pearson Education, 2002
22. Escudero M., Case 154/08 Commission v. Spain, Judgment of the Court (Third Chamber) of 12 November 2009 (not yet reported), Common Market Law Review, 2011, č. 48
23. Fennelly N., State Liability and Judicial protection – Irish Experience, příspěvek uveřejněný v rámci konference: Effective Judicial Protection in European Law, ERA, Paříž, 15. února 2010
24. Fairhurst J., Law of the European Union, Harlow, Pearson Education, 2010, 7. vydání
25. Granger M., National application of Francovich and the construction of a European administrative ius commune, European Law Review, 2007 (32), č. 2
26. Harden I., What future for the Centralized Enforcement of Community Law, Current Legal Problems, 2002, č. 55

27. Hedmann – Robinson M., Article 228(2) EC and the Enforcement of EC Environmental Law: a Case of Environmental Justice Delayed and Denied? An Analysis of Recent Legal Developments, *European Environmental Law Review*, listopad 2006
28. Horspool M., *European Union Law*, Oxford University Press, New York, 2006
29. Jánošíková M., Zodpovednosť za škodu spôsobenú porušením komunitárneho práva, *Justičná revue*, 2005, č. 3
30. Kaczorowska A., *European Union Law*, Abingdon, Taylor & Francis, 2008
31. Kilbey I. Financial penalties under article 228/2 EC: Excessive complexity, *Common Market Law Review*, 2007, č. 44
32. Komárek J., Infringements in Application of Community Law: Some Problems and (Im)possible Solutions, *Review of European Administrative Law*, 2007, ročník 0, č. 1
33. Komárek, J., Česká republika před Soudním dvorem ES, *Jurisprudence*, 2006, č. 2
34. Král R., k možnosti odchylek od směrnic ES při jejich transpozici, *Právník*, 2001, č. 5
35. Král R., *Transpozice a implementace směrnic ES v zemích EU a ČR.*, Praha C. H. Beck, 2002
36. Krümmel T., Rose M., Implementation by German Courts of the Jurisprudence of European Court of Justice on State Liability for Breach of Community Law as Developed in Francovich and Subsequent Cases, *European Business Law Review*, 2009 (20), č. 2
37. Lasok P, Millett T, Howard A, *Judicial control in the EU: procedures and principles*, Richmond Law & Tax, 2004
38. Lenaerts K., *The Enforcement of EU Law by the Commission and State Liability in Damages* dosud nepublikováno
39. Malenovský J., *Mezinárodní právo veřejné: jeho obecná část a poměr k jiným právním systémům, zvláště k právu českému*, Brno, Doplněk, 2008
40. Malíř J., *Odpovědnost členských států za škodu v právu Evropské unie: studie ze soudcovské tvorby práva*, Univerzita Karlova, Praha, 2008

41. Mastroianni R., The Enforcement Procedure under Article 169 of the EC Treaty and the Powers of the European Commission: Quis Custodiet Custodes?, *European Public Law*, 1995, č. 4
42. Neubauer J., Sankce za nerespektování rozsudku ESD o porušení práva ES, *Jurisprudence*, 2009, č. 2
43. Neubauer J., Vnitrostátní realizace komunitární zásady odpovědnosti zákonodárce za škodu, *Jurisprudence*, 2009, č. 12
44. Norberg A., Preliminary rulings and the co-operation between national and European Courts, diplomová práce, Právnická fakulta University of Lund, 2006
45. Novotná I., Odpovědnost za škodu způsobenou rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, *Právní rádce*, 2009, č. 3
46. Oliver P., Cases C – 46/93 and C – 48/93, *Brasserie du Pêcheur v. Germany, and The Queen v. Secretary of State for Transport ex parte Factortame*, *Common Market Law Review*, 1997, č. 3
47. Ondřejek P., Účinky mezinárodních smluv sjednaných Evropským společenstvím ve vnitrostátním právu členských států EU – reflexe současného stavu a budoucího vývoje, *Právník*, 2010, č. 10
48. Petrlík D., Konec bezstarostného porušování komunitárního práva v Evropě? Aneb ke zpřísnění režimu dohledu nad jeho dodržováním členskými státy, *Právní rozhledy*, 2007, č. 13
49. Pokorný M., Hochman J., Odpovědnost za škodu v právu občanském a pracovním – 3. aktualizované a doplněné vydání, Praha, Linde, 2008
50. Potočný M., Ondřej J., *Mezinárodní právo veřejné – zvláštní část*, Praha, C.H.Beck, 2002
51. Prete L., Infringement proceedings, příspěvek uveřejněný v rámci konference: *Litigating European Union Law*, ERA, Trier, 23. září 2010
52. Prete L., Smulders B., The Coming Age of Infringement Proceedings, *Common Market Law Review*, č. 47, 2010
53. Rose M., Drake S., Financial Penalties for Failure to Recover State Aid and their Relevance to State Liability for Breach of Union Law, *European State Aid Law Quarterly*, 2010, č. 1
54. Schermers H. a Waelbroeck D., *Judicial Protection in the European Union*, Kluwer Law International, 6. vydání 2001

55. Scherr K. M., Public Liability for Administrative Acts under French Law, European Public Law, 2008, č. 2
56. Scheu H., Pojem odpovědnosti v mezinárodním právu, Jurisprudence, 2009, č. 4
57. Siman M., Sankcie za porušenie práva Únie v právnom poriadku Slovenskej republiky, příspěvek uveřejněný v rámci konference COFOLA 2010, Masarykova univerzita, Brno, 2010
58. Siman M., Zodpovednosť súdných orgánov za škodu spôsobenú porušením komunitárneho práva, Dny veřejného práva – Sborník příspěvků z mezinárodní konference, Masarykova univerzita, Brno, 2007
59. Simons, D., Komunitární právní řád, Praha, ASPI, 2005
60. Smith M., Enforcement, monitoring, verification, outsourcing: the decline and decline of the infringement process, European Law Review, 2008, 33
61. Smith M., Inter-institutional Dialogue and the Establishment of Enforcement Norms: a decade of Financial Penalties under Article 228 EC (now Article 260 TFEU), European Public Law 16, č. 4, 2010
62. Somssich Réka, Pre litigation phase, příspěvek uveřejněný v rámci konference: The infringement Procedure under Article 258 TFEU, EIPA, Lucemburk, 20. září 2010
63. Steiner J., Woods L., EU Law, Oxford University Press, New York, 2009, 10. vydání
64. Šlosarčík I., Reforma soudního systému EU podle Lisabonské smlouvy...a bez ní, Jurisprudence, 2008, č. 6
65. Šlosarčík, I., Žaloba pro neplnění evropského práva členským státem (dozorčí žaloba) podle čl. 226 – 228 SES – současný stav, trendy a změny podle návrhu Ústavy pro Evropu, Evropské a mezinárodní právo, 2004, číslo 7 – 8,
66. Tichý L. a kolektiv, Evropské právo, třetí vydání, Praha, C. H. Beck, 2006
67. Tridimas, T., Liability for breach of community law: growing up and mellowing down?, Common market law review, 2001, č. 38
68. Týč V., Základy práva Evropské unie pro ekonomy – šesté vydání, Praha, Leges, 2010
69. Týč, V., Základy práva Evropské unie pro ekonomy, Linde, 2004

70. Vlasák M., Odpovědnost vlády za nesprávný úřední postup aneb casum sentit res publica, Jurisprudence, 2007, č. 6
71. Vojtek P., Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci, Komentář, 2. Vyd., Praha, C. H. Beck, 2007
72. Waldhoff CH., Recent developments relating to the retroactive effect of decisions of the ECJ, Common Market Law Review, 2009, č. 46
73. Wattel P., National Procedural Autonomy and Effectiveness of EC Law: Challenge the Charge, File for Restitution, Sue for Damages?, Legal Issues of Economic Integration, č. 35, 2008
74. Wenneras P. a new dawn for Commission enforcement under articles 226 and 228 EC: General and persistent (GAP) infringements, lump sums and penalty payments, Common Market Law Review, 2006, č. 43
75. Whelanová, M., Implementace práva Evropské unie do českého právního řádu, Právník, 2009, č. 3
76. Wolf S., Briefcase on European Community Law, Cavendish Publishing, London, 1999
77. Zemánek J., Řízení o porušení Smlouvy ES členským státem, Právní rozhledy – příloha Evropské právo, 2003, č. 12

7.3 *Dokumenty Evropské komise*

1. 17. Výroční zpráva Komise o kontrole uplatňování práva Evropských Společenství, COM (2000) 92
2. 20. Výroční zpráva Komise o uplatňování práva Evropských společenství, COM (2003) 0669
3. 24. Výroční zpráva Komise o kontrole uplatňování práva Společenství, KOM (2007) 398
4. 25. Výroční zpráva Komise o kontrole uplatňování práva Společenství, KOM (2008) 777
5. 26. Výroční zpráva Komise o kontrole uplatňování práva Společenství, KOM (2009) 675
6. 27. Výroční zpráva Komise o kontrole uplatňování práva EU, KOM (2010) 538

7. Commission Communication amending European Commission Communication SEC (2005) 1658, SEC (2010) 923
8. Commission Decision of 17.6.2011 on the Internal Procedure provisions for the recovery of entitlements arising from direct management and the recovery of fines, lump sums and penalty payments under the Treaties, replacing Decision C-2002-5048/4 of 17 December 2002 (H/2003/118) as last amended by the Internal Rules on the implementation of the budget for 2010, C (2011) 4212
9. EU PILOT Success stories, MEMO/10/60
10. Facts on functioning of the system up to beginning of February 2010, SEC (2010) 182
11. Prohlášení Komise ze dne 14. prosince 2005, MEMO/05/482
12. Sdělení Komise Evropa přinášející výsledky – Uplatňování práva Společenství, KOM (2007) 502
13. Sdělení Komise Evropskému parlamentu a Rady – Provádění čl. 290 Smlouvy o fungování EU, KOM (2009) 0673
14. Sdělení Komise Evropskému parlamentu a veřejnému ochránci práv týkající se vztahů se stěžovatelem v oblasti porušení práva Společenství, COM (2002) 141
15. Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Evropské radě, Radě, Evropské centrální bance, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů – Lepší koordinace hospodářské politiky pro stabilitu, růst a nová pracovní místa – Nástroje pro silnější správu ekonomických záležitostí EU, KOM (2010) 367
16. Sdělení Komise o lepší kontrole dodržování práva Společenství, KOM (2002) 725
17. Sdělení Komise o použití čl. 228 Smlouvy o ES, SEK (2005) 1658
18. Sdělení Komise o provádění čl. 260 odst. 3 Smlouvy o fungování EU, SEK (2010) 1371
19. Zpráva Komise o hodnocení projektu „EU PILOT“, KOM (2010) 70

7.4 *Elektronické zdroje*

1. <http://books.google.cz>
2. <http://curia.europa.eu>

3. <http://ec.europa.eu>
4. <http://eklep.vlada.cz>
5. <http://eur-lex.europa.eu>
6. <http://europa.eu>
7. <http://isap.vlada.cz>
8. <http://jinepravo.blogspot.com>
9. <http://mti.hu>
10. <http://www.asser.nl>
11. <http://www.bmwi.de>
12. <http://www.euaffairs.government.bg>
13. <http://www.euractiv.cz>
14. <http://www.euroskop.cz>
15. <http://www.justice.gov.sk>
16. <http://www.mpo.cz>
17. <http://www.mvcr.cz>
18. <http://www.mzv.cz>
19. <http://www.ombudsman.europa.eu>
20. <http://www.psp.cz>
21. <http://www.tm.gov.lv>

Klíčová slova

dozorčí žaloba, Evropská unie, Francovich, infringement, Köbler, náhrada škody, nesplnění povinnosti státem, nevyhovění rozsudku, odpovědnost státu, peněžité sankce, procesní autonomie, řízení dle čl. 258 SFEU, Soudní dvůr EU